

la Gazette

DES COMMUNES - DES DÉPARTEMENTS - DES RÉGIONS

Réussir le concours de rédacteur

2003

N°

17

Exercice de synthèse: la FPT

- L'emploi territorial
- Rapport sur le déroulement de carrières des agents territoriaux
- Rapport de la commission Mauroy
- Rapport Rognard
- Propositions de l'AMF
- Livre blanc de l'APVF

Sommaire

EXERCICE DE SYNTHÈSE.....	239
DOCUMENT N° 1 : LE NOUVEAU VISAGE DE L'EMPLOI TERRITORIAL	241
EXCLUSIF - BILANS SOCIAUX LE NOUVEAU VISAGE DE L'EMPLOI TERRITORIAL	241
EFFECTIFS : LA MOITIÉ DES AGENTS RELÈVENT DE LA FILIÈRE TECHNIQUE.....	241
Les trois-quarts des agents territoriaux en catégorie C.....	241
RECRUTEMENT : LES AGENTS DES CATÉGORIES A ET B SONT LES PLUS MOBILES	242
NON-TITULAIRES : UN EMPLOYÉ SUR TROIS.....	242
Les contractuels, d'abord dans les communes.....	242
FORMATION : 2,4 JOURNÉES PAR AGENT	243
DOCUMENT N° 2 : RAPPORT SUR LE RECRUTEMENT, LA FORMATION ET LE DÉROULEMENT DE CARRIÈRES DES AGENTS TERRITORIAUX.....	245
I/ UNE EXIGENCE DE PROFESSIONNALISME	245
II/ UNE EXIGENCE DE TRANSPARENCE	245
<i>A) Création d'un recueil des actes administratifs territoriaux.....</i>	<i>245</i>
1/ Une organisation des concours déconcertante	245
2/ Une légalité contournée	245
<i>B) Une régulation nationale des cadres d'emplois des administrateurs territoriaux, conservateurs et ingénieurs</i>	<i>246</i>
III/ POUR UNE GESTION STATUTAIRE PLUS EFFICACE.....	246
<i>A) Une indispensable coordination de la gestion des personnels.....</i>	<i>246</i>
1/ Une coordination nationale institutionnalisée entre établissements publics de gestion.....	246
2/ Une coordination améliorée entre collectivités d'un même département.....	246
<i>B) Favoriser le recrutement de fonctionnaires</i>	<i>246</i>
<i>C) Valoriser et simplifier les concours.....</i>	<i>246</i>
1/ Donner une garantie absolue d'impartialité	246
2/ Adapter les concours aux besoins des collectivités.....	246
3/ Simplifier les concours sur titres	246
4/ Une indispensable coordination	246
5/ Les concours internes des professeurs de musique	247
<i>D) Le cas spécifique du concours des administrateurs.....</i>	<i>247</i>
<i>E) Réduire la part relative des contractuels dans l'emploi public local</i>	<i>247</i>
<i>F) Encourager la mobilité.....</i>	<i>247</i>
1/ La mobilité interne	247
2/ La mobilité externe.....	247
<i>G) Les déroulements de carrière : donner plus de souplesse</i>	<i>247</i>

1/ Un assouplissement des quotas	247
2/ Un abaissement progressif des seuils	247
IV/ LA FORMATION DES HOMMES : UNE PRIORITÉ.....	247
<i>A) La préparation aux concours de la fonction publique territoriale.....</i>	<i>247</i>
<i>B) Les formations existantes</i>	<i>247</i>
<i>C) Les formations externes.....</i>	<i>247</i>
DOCUMENT N° 3 : « REFONDER L'ACTION PUBLIQUE LOCALE »	248
B/ l'amélioration des conditions de recrutement des agents territoriaux	248
C/ l'exigence de formation	249
II/ REFONDRE LES FINANCES LOCALES	250
A/ moderniser la fiscalité locale	250
DOCUMENT N° 4 : « FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE : BILAN ET PERSPECTIVES »	252
CHAPITRE III : LE RÔLE DE LA FPT DANS L'APPROFONDISSEMENT DE LA DÉCENTRALISATION	252
<i>I/ Fonction publique territoriale, aménagement du territoire et décentralisation</i>	<i>252</i>
A) La fonction publique territoriale au service de la décentralisation	252
B) La fonction publique territoriale au service de l'aménagement du territoire	253
C) La fonction publique territoriale et le nouveau contexte de la gestion des services locaux	255
<i>II/ Des dysfonctionnements auxquels il faut remédier.....</i>	<i>257</i>
A) Des problèmes persistants.....	257
B) Les éléments de solutions.....	259
CHAPITRE IV : UN CONSTAT ET SIX PROPOSITIONS EN FORME DE CONCLUSION	262
<i>I/ Améliorer les conditions de recrutement</i>	<i>262</i>
<i>II/ Développer la formation</i>	<i>262</i>
<i>III/ Assouplir le déroulement de carrière.....</i>	<i>262</i>
<i>IV/ Mettre en place une véritable gestion prévisionnelle des emplois</i>	<i>262</i>
<i>V/ Favoriser la mobilité.....</i>	<i>263</i>
<i>VI/ Rénover les institutions de la fonction publique territoriale</i>	<i>263</i>
DOCUMENT N° 5 : PROPOSITIONS SYNTHÉTIQUES DE L'AMF POUR LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE.....	264
PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DES PROPOSITIONS	264
Recrutement	264
Evolution professionnelle	264
Evaluation	264
Régimes indemnitaires	264
Aménagement du temps de travail	264
Agents intercommunaux.....	264
Emplois-jeunes	264

DOCUMENT N° 6 : LIVRE BLANC DE L'ASSOCIATION DES PETITES VILLES DE FRANCE	265
PRÉFACE	265
INTRODUCTION.....	265
La fonction publique territoriale, élément moteur de la vie des petites villes.....	265
LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE UNE CONSTRUCTION HISTORIQUE	266
ÉLÉMENTS DE COMPARAISON AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE	266
LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE : UN ÉTAT DES LIEUX STATISTIQUE	267
Les collectivités locales, un formidable gisement d'emplois pour les 20 ans qui viennent.....	267
I/ FAVORISER LE RECRUTEMENT.....	267
Réformer le contenu et le déroulement des concours.....	267
Simplifier les règles de recrutement	268
II/ RENDRE LES CARRIÈRES PLUS ATTRACTIVES	269
Renforcer la mobilité des fonctionnaires territoriaux	269
Assouplir la promotion interne	270
III/ ADAPTER LA FORMATION AUX BESOINS ET AUX RÉALITÉS DES PETITES VILLES	271
Formation avant concours	271
Formation initiale d'application	271
Formation continue tout au long de la vie	271
IV/ MIEUX ASSOCIER LES ÉLUS À LA GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE.....	271
Décentraliser la gestion de l'emploi.....	272
Associer davantage les élus aux décisions.....	272
Renforcer l'Observatoire de la fonction publique territoriale.....	272
CONCLUSION	272

Exercice de synthèse

Durée 3 heures

Sujet:

« Votre maire vient d'être élu président du centre de gestion du département de X. A partir des documents ci-joints, il vous demande de lui rédiger une note de présentation des principales réformes envisagées dans la fonction publique territoriale ».

Documents joints:

Document n° 1: Le nouveau visage de l'emploi territorial, « La Gazette des communes », 6 janvier 2003

Document n° 2: Rapport sur le recrutement, la formation et le déroulement des carrières des agents territoriaux, Rémy Schwartz, 6 mai 1999, résumé des propositions

Document n° 3: Rapport de la commission Mauroy « Refonder l'action publique locale », « La Gazette » du 23 octobre 2000

Document n° 4: Rapport de Michel-Antoine Rognard (extraits) présenté devant le Conseil économique et social « Fonction publique territoriale: bilan et perspectives », La Gazette du 6 mai 2002

Document n° 5: Propositions synthétiques de l'AMF pour la fonction publique territoriale – octobre 2002

Document n° 6: Livre blanc de l'Association des petites villes de France, octobre 2002, La Gazette du 7 octobre 2002

DOCUMENT N° 1 : Le nouveau visage de l'emploi territorial

Extrait de «La Gazette» n°1675 du 6 janvier 2003

Exclusif - bilans sociaux Le nouveau visage de l'emploi territorial

La synthèse

Qui sont les agents territoriaux de ce début de siècle? Combien sont-ils? Quelle est leur répartition par filière, âge, sexe, métiers? Quels efforts de formation ont fourni leurs employeurs? Comment s'organise leur mobilité? Quel est le poids des non-titulaires? Toutes ces informations figurent dans un document réalisé par le CNFPT et la DGCL à partir de la synthèse des bilans sociaux des collectivités dressés au 1^{er} janvier 2000. A l'aube d'une année qui devrait être riche en événements pour les fonctionnaires territoriaux, «la Gazette» dévoile cette radiographie inédite. Un constat s'impose: le sous-encadrement et la précarité sont de plus en plus fréquents.

Conformément aux dispositions statutaires, les collectivités et les établissements publics locaux doivent établir un bilan social très détaillé avant le 30 juin de chaque année paire, arrêté au 31 décembre de chaque année impaire (1). Ces bilans, dressés sous forme de rapports, doivent être transmis au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) qui, avec l'aide du CNFPT, en effectue une synthèse. Les premiers devaient être réalisés au 31 décembre 1997. Mais seulement un millier étaient alors parvenus au CSFPT. La deuxième étape (au 1^{er} janvier 2000) a vu près de 17 000 collectivités et établissements répondre au Conseil supérieur.

«C'est un ensemble de données en grandeur réelle qui n'avait jamais encore été collecté, explique Mohammed Amine, directeur de l'observatoire de la fonction publique territoriale du CNFPT. Cela nous permet d'effectuer une étude en valeurs absolues, et non plus en pourcentages. Cette synthèse (2) constitue un outil de travail au service de la gestion des ressources humaines, même si, depuis, il faut tenir compte de l'essor de l'intercommunalité, de l'ARTT et du nouveau régime indemnitaire. Les bilans au 31 décembre 2001 nous permettront d'affiner nos données, mais peu sont arrivés au Conseil supérieur pour étude.»

Cette photographie de la fonction publique territoriale fait notamment apparaître que:

- les effectifs comprennent une majorité d'agents publics relevant de la filière technique;
- une marge quasi incompressible de non-titulaires (un tiers environ) sont présents dans les collectivités;
- les agents de catégorie C sont les plus nombreux, ce qui dénote un sous-encadrement;
- la mobilité des fonctionnaires territoriaux est relativement faible, eu égard aux possibilités offertes par le statut;
- et les formations initiales semblent privilégiées (en durée moyenne) au détriment de la formation continue.

Dossier réalisé par Karim Douedar et Emmanuelle Piriou

(1) Décret n° 97-443 du 25 avril 1997.

(2) Consultable dans son intégralité courant janvier 2003 sur www.cnfpt.fr

EFFECTIFS : LA MOITIÉ DES AGENTS RELÈVENT DE LA FILIÈRE TECHNIQUE

Mis à part dans les régions, le taux d'encadrement reste faible, toutes filières confondues.

Les fonctionnaires titulaires et stagiaires représentent 68 % des quelque 1 485 000 agents dénombrés dans les bilans sociaux dressés au 31 décembre 1999 par les collectivités et les établissements publics locaux. Les communes et les départements emploient 85 % des titulaires, 83 % des non-titulaires et 89 % des non-permanents. Globalement, 72 % des agents permanents occupent un emploi à temps complet et exercent une activité à plein-temps.

Avec plus de 562 000 agents, la filière technique vient en tête; elle emploie ainsi près de la moitié des agents permanents (47 %). Cette part atteint 58 % dans les organismes HLM et plus de 54 % dans les petites communes.

La filière administrative, même si elle englobe moins d'agents (25 %), constitue la deuxième filière en effectifs (presque 300 000 agents). Elle est, cependant, la plus importante dans les régions (plus de 80 % des effectifs) et dans les départements (plus de 43 % des effectifs). La filière médico-sociale, fortement représentée dans les conseils généraux (32 % des effectifs de ces collectivités en moyenne), n'occupe que 14 % des effectifs globaux (près de 162 000 agents).

Les communes de plus de 10 000 habitants ont recruté, à elles seules, près de 77 % des agents d'animation, 68 % des emplois de la filière sportive et plus de 57 % des emplois culturels et de la police municipale; mais moins de 49 % des emplois techniques, 47 % des emplois médico-sociaux et 38 % des emplois administratifs.

Les trois-quarts des agents territoriaux en catégorie C

Tous statuts confondus, les agents de catégorie C représentent un peu plus des trois-quarts des effectifs de la fonction publique territoriale. Ceux de la catégorie B ne représentent que 14 % et ils ne sont que 8 % à relever de la catégorie A.

Parmi les titulaires, la part des agents de catégorie C s'élève à 84 % pour l'ensemble des communes (jusqu'à 90 % dans les petites communes) et à 45 % dans les départements. La part des fonctionnaires de catégorie A varie de 23 % pour les régions à 3 % pour les communes de 3 500 à 10 000 habitants. Le taux d'encadrement (en catégorie A, titulaires ou non) passe même à 31,6 % dans les régions.

S'agissant des départements, ce taux (titulaire et non-titulaires) est de 15,5 %. On notera que celui des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre n'était, au 31 décembre 1999, que de 9,3 %. On peut légitimement penser que celui-ci a fortement augmenté depuis. Ce taux tombe à 6,9 % dans les communes de 100 000 habitants et plus.

En outre, si, en règle générale, le nombre d'agents de catégorie A est toujours supérieur à celui de ceux de catégorie B, la proportion s'inverse dans deux cas: dans les régions, où 31,6 % des effectifs sont des catégories A contre 17,2 % en B et, plus surprenant, dans les communes de

moins de 3500 habitants. Là, 9,5 % des agents relèvent de la catégorie A, contre 2,9 % en B.

RECRUTEMENT : LES AGENTS DES CATÉGORIES A ET B SONT LES PLUS MOBILES

L'emploi d'agents non titulaires reste massif et la mobilité entre les fonctions publiques faible

Sur 100 agents (titulaires ou non) présents au 1er janvier 2000, globalement, 7 d'entre eux avaient été recrutés au cours de l'année. Près d'une embauche sur deux s'est opérée soit par recrutement direct d'un fonctionnaire (sur l'échelle 2 de rémunération), soit par concours. On notera que, malgré l'existence de 59 cadres d'emplois, près d'un tiers des recrutements ont porté sur des agents non titulaires. Le poids des recrutements est plus important en catégories A et B qu'en catégorie C, où les agents sont moins mobiles. Le taux de recrutement est en moyenne plus élevé dans les filières sapeurs-pompiers, animation et culturelle. Au regard des différents types d'employeurs, des disparités apparaissent en termes de taux et de modes de recrutement. Ceux qui ont davantage eu recours à la voie de mutation sont les Sdis (41,2 % des recrutements dans ces établissements), puis le CNFPT (26 %) et les EPCI (18,4 %).

Les plus forts taux de recrutements directs ou par concours se situent dans les communes (notamment dans celles de plus de 100 000 habitants et dans celles de moins de 3 500 habitants, respectivement 54,3 % et 55,3 %). Les communes classées 20 000 à 50 000 habitants sont, elles, en tête des recrutements de non-titulaires, avec 44,6 % des embauches par ce mode. Globalement, le recours au non-titulariat représente plus d'un tiers des recrutements dans les communes de plus de 5 000 habitants et de moins de 100 000 habitants.

Le recours au détachement est peu utilisé, ce qui prouve une faible mobilité entre les fonctions publiques. En moyenne, il se situe entre 2 et 3 % des modes de recrutement. Seuls les régions et les départements dépassent ces chiffres : 8,9 % pour les premiers et 4,7 % pour les seconds.

Concernant les principaux motifs de départ des agents de leurs collectivités, dans plus de 30 % des cas, pour les titulaires, il ne s'agit que d'un départ en retraite et, dans 19,2 % des cas, d'une mutation. En ce qui concerne les non-titulaires, le principal motif de départ est celui de la fin de contrat (56,6 % des cas).

Rémunérations : 15 % de prime en moyenne par agent

Toutes les collectivités n'ont pas souhaité inscrire dans leurs bilans sociaux des éléments précis en termes de rémunération. Ainsi, les résultats publiés dans l'étude du CNFPT et de la DGCL ne prennent en compte que la situation de la moitié des agents territoriaux. Au 1er janvier 2000, avant l'apparition de nouveaux textes indemnitaires, les primes représentaient en moyenne 15 % de la rémunération totale de chaque agent. Cette proportion culminait à 35 % dans les Sdis et à 21 % dans les EPCI à fiscalité propre. Elle atteint plus de 17 % dans les régions, près de 16 % dans les départements, à peine 14 % dans les communes de plus de 100 000 habitants, mais elle ne représente plus que 10 % en moyenne dans celles de moins de 3 500 habitants. La rémunération annuelle moyenne s'élève à 25 800 euros dans les centres de gestion et au CNFPT, à 25 100 euros dans les régions, et à seulement 12 400 euros dans les communes de moins de 3 500 habitants, où les emplois à temps non complet sont nombreux. La rémunération moyenne d'un titulaire est de 18 300 euros par an, contre 13 800 euros pour un non-titulaire.

NON-TITULAIRES : UN EMPLOYÉ SUR TROIS

Le recrutement purement statutaire ne suffit pas à faire fonctionner les services.

Malgré l'existence d'une soixantaine de cadres d'emplois, de dispositifs de résorption de l'emploi précaire, un tiers des effectifs reste constitué par des non-titulaires. On doit cependant les différencier selon deux catégories. Celle des agents affectés sur des emplois non permanents, lesquels ne peuvent, par définition, être occupés que par des non-titulaires (besoins occasionnels, saisonniers, assistantes maternelles, col-laborateurs de cabinet, emplois aidés) et ceux recrutés sur des emplois permanents, à temps complet ou non (voir graphique ci-dessous). La première catégorie rassemble environ 13 % des effectifs totaux, tandis que la seconde représente 19 % des mêmes effectifs.

Les contractuels, d'abord dans les communes

Dans cette dernière catégorie, on trouve près de 108 000 « contractuels », soit 58 % des non-titulaires occupant un emploi permanent ; 23 % d'agents assurant le remplacement de fonctionnaires momentanément indisponibles et 19 % d'agents affectés à des emplois vacants. La notion de « contractuel », telle qu'elle est définie par l'étude du CNFPT et de la DGCL, rassemble : les personnes du niveau de la catégorie A recrutées sur trois ans ; les travailleurs handicapés avant titularisation (lire encadré) ; les agents n'ayant pas la nationalité française ; et, enfin, les agents à temps non complet pour les collectivités de moins de 2 000 habitants (ce chiffre est passé à 1 000 après la loi Sapin du 3 janvier 2001).

Les communes de plus de 10 000 habitants sont les plus gros employeurs d'agents non titulaires (près de 90 000 agents). Ainsi, elles totalisent 34 % de l'ensemble des contractuels, 56 % des remplaçants et 65 % des emplois sur postes vacants. Les communes de moins 10 000 habitants, avec près de 58 500 agents non titulaires, comptent 39 % des contractuels, 24 % des remplaçants et 18 % sur emplois vacants. Toutefois, les communes de moins de 3 500 habitants emploient plus fréquemment des contractuels (83 % de leurs non-titulaires) ; les plus petites communes pouvant recruter des non-titulaires sur des emplois à temps non complet, dont la durée de travail est inférieure de moitié à la durée légale. S'agissant de la répartition par catégorie, l'étude révèle que près de 60 % des agents non titulaires occupent un emploi du niveau de la catégorie A, contre un peu plus de 14 % en B et un peu plus de 11 % en C. Environ 16 % se situent parmi les « inclassables », c'est-à-dire des emplois non assimilables à un cadre d'emplois ou à une filière. On notera, par ailleurs, que près de 60 % des non-titulaires du niveau de la catégorie A travaillent en région.

Encore trop peu d'emplois réservés aux handicapés

Le taux moyen de personnels handicapés dans les collectivités d'au moins 20 agents est de 3,8 % (soit 38 686 bénéficiaires au 31 décembre 1999). Parmi ceux-ci, une faible proportion est constituée d'équivalents bénéficiaires, résultant de la passation de marchés publics avec des entreprises comme les centres d'aide par le travail (7,9 %). On est donc encore très loin de l'obligation de 6 %. Paradoxalement, seuls les Sdis respectent, globalement, l'obligation d'embauche avec un taux de 6,3 %. Les derniers sont les départements et les centres de gestion (respectivement 2 et 2,1 %). Parmi les bénéficiaires du dispositif, on trouve (toutes collectivités confondues) : 31,7 % d'handicapés Cotorep ; 26,4 % d'agents bénéficiaires d'une allocation temporaire d'invalidité ; 24,7 % de fonctionnaires inaptes ou reclassés ; 15,5 % d'accidentés du travail et 1,6 % de militaires.

FORMATION : 2,4 JOURNÉES PAR AGENT

Pourtant plus nombreux, les agents de catégorie C sont les parents pauvres de la formation.

Globalement, la formation profite davantage aux agents des catégories A et B, qu'à ceux, plus nombreux, de la catégorie C. Cela s'explique, en partie, par le fait que les formations initiales obligatoires ne s'adressent (hors sapeurs-pompiers et agents de police municipale) qu'aux agents des catégories A et B.

Dans le choix des organismes de formation, la place du CNFPT est prépondérante. L'établissement public assure, à lui seul, 54 % des journées de formation. Cela concerne 35 % des agents ayant suivi une formation au cours de l'année 1999. On notera que le CNFPT détient le monopole de l'organisation des formations initiales (avant titularisation et en cours de carrière). Toutefois, selon le type d'employeur, le recours à certains organismes est plus ou moins fréquent. Le CNFPT (au titre du 1 % de cotisation) est présent dans l'ensemble des communes de moins de 20000 habitants. Dans les Sdis, la formation est assurée par l'établissement seul ou en partenariat avec le CNFPT. Les centres de gestion sont en pointe dans les communes de moins de 3500 habitants. Au final, les autres organismes de formation (privés notamment) sont surtout présents dans les départements, les régions et les offices HLM.

Peu de formation continue

Les régions et les départements (avec les Sdis) offrent à leurs agents les plus importantes possibilités de formation. En effet, dans ces collectivités, le nombre de journées de formation (par agent) est supérieur à la

moyenne de 2,4. Il est de 6,1 en région, de 4,3 dans les départements et de 5,3 dans les Sdis. En comparaison, il est à peine supérieur à 2 dans les communes. En moyenne, les formations initiales sont les plus longues avec près de 13 journées par agent. Viennent ensuite les préparations aux concours et examens : 8,5 ; la formation personnelle avec près de 5 journées et, en queue, la formation continue avec à peine 3 journées. On est donc encore très loin des objectifs affichés par l'actuel gouvernement. Ce dernier souhaitant rééquilibrer les volumes au profit des formations continues tout en généralisant à toutes les catégories, quitte à les raccourcir, les formations initiales.

La maladie, principale cause d'absentéisme

Le taux moyen de personnels handicapés dans les collectivités d'au moins 20 agents est de 3,8 % (soit 38686 bénéficiaires au 31 décembre 1999). Parmi ceux-ci, une faible proportion est constituée d'équivalents bénéficiaires, résultant de la passation de marchés publics avec des entreprises comme les centres d'aide par le travail (7,9 %). On est donc encore très loin de l'obligation de 6 %. Paradoxalement, seuls les Sdis respectent, globalement, l'obligation d'embauche avec un taux de 6,3 %. Les derniers sont les départements et les centres de gestion (respectivement 2 et 2,1 %). Parmi les bénéficiaires du dispositif, on trouve (toutes collectivités confondues) : 31,7 % d'handicapés Cotorep ; 26,4 % d'agents bénéficiaires d'une allocation temporaire d'invalidité ; 24,7 % de fonctionnaires inaptes ou reclassés ; 15,5 % d'accidentés du travail et 1,6 % de militaires.

DOCUMENT N° 2: Rapport sur le recrutement, la formation et le déroulement de carrières des agents territoriaux

Rémy Schwartz, 6 mai 1999, résumé des propositions

Synthèse du rapport de M. Schwartz sur le recrutement, la formation et le déroulement de la carrière des agents territoriaux au ministre de l'intérieur et au ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation

ce rapport se divise en quatre parties :

1. une exigence de professionnalisme,
2. une exigence de transparence,
3. pour une gestion statutaire plus efficace,
4. la formation des hommes : une priorité.

I/ UNE EXIGENCE DE PROFESSIONNALISME

Cette première partie du rapport part de la constatation qu'en seize ans (c'est-à-dire depuis le vote de la loi de 1984) les responsabilités des collectivités locales se sont considérablement accrues : en 1995, les dépenses d'investissement des collectivités territoriales représentaient 322,4 milliards de francs contre 176,4 pour l'Etat, soit 4,2 % du PIB contre 2,3 % pour l'Etat.

Les services publics territoriaux sont pour l'essentiel des services publics de proximité dont la responsabilité est directement imputée par les usagers aux élus locaux.

Ces mêmes collectivités sont soumises parallèlement à des contrôles extérieurs distincts du contrôle démocratique avec un risque contentieux qui doit être intégré quotidiennement à la prise de décision.

Le fonctionnement de ces services doit répondre à un impératif de neutralité politique et implique l'existence d'un statut de fonctionnaire dont l'existence, mise en cause par quelques-uns à son origine, n'est plus aujourd'hui contestée.

Le texte de 1984 a été modifié une vingtaine de fois et aujourd'hui le besoin de stabilité est marqué ; de plus, une pause réglementaire est souhaitée en ce qui concerne la multiplicité des statuts et des filières d'emplois ; l'heure est plus à la simplification qu'à la construction de nouveaux ensembles statutaires.

II/ UNE EXIGENCE DE TRANSPARENCE

Le rapport rappelle tout d'abord quelques statistiques :

- effectifs territoriaux totaux : environ 1,3 million d'agents titularisés à 65 %, dont :

régions : 7000 agents, dont 60 % de titulaires ;

départements et établissements publics départementaux : 165000 agents, dont 63 % titulaires + 17000 agents des services d'incendie et de secours, titulaires à 96 % ;

communes et EPCI : 974000 agents, dont 70 % de titulaires ;

OPHLM : 250000 agents, dont 68 % de titulaires ;

établissements publics industriels et commerciaux : 28000 agents, dont 30 % de titulaires.

- les 1,3 million comprennent :

6,6 % d'agents de catégorie A,

14,1 % d'agents de catégorie B,

79,3 % d'agents de catégorie C.

La contradiction majeure de la fonction collectivité territoriale tient à l'existence de statuts nationaux pour près de 50000 employeurs : les statuts ont une portée nationale, chaque agent ayant vocation à exercer partout en France, mais ces 50000 employeurs territoriaux sont libres dans leur recrutement, ce qui crée la principale source de tensions du système.

Une transparence doit donc remplacer l'opacité accentuée des mécanismes de régulation et des propositions sont avancées :

- création d'un recueil des actes administratifs territoriaux ;

- régulation nationale des cadres d'emplois des administrateurs territoriaux, conservateurs et ingénieurs.

A) Création d'un recueil des actes administratifs territoriaux

- La situation actuelle se caractérise par :

- une organisation déconcertante des concours,

- une légalité contournée.

1/ Une organisation des concours déconcertante

Cette organisation repose sur le Centre national de la fonction publique territoriale, les centres départementaux de gestion et les collectivités non affiliées. Or :

- tous les centres départementaux n'ont pas la capacité d'organiser des concours ou n'en ressentent pas nécessairement l'utilité lorsque le nombre de postes ouverts est excessivement réduit et leur dispersion est excessivement coûteuse ;

- les collectivités non affiliées obligatoirement à un centre de gestion, c'est-à-dire celles dont les effectifs sont supérieurs à 350 agents, organisent elles-mêmes, si elles le souhaitent, les concours ne relevant que du CNFPT.

Bref, l'usager est souvent dérouté : il ne sait pas qui va organiser les concours et quand. De plus, les mesures de publicité sont insuffisantes.

Il est donc proposé de créer un recueil des actes administratifs territoriaux, notamment pour assurer la publicité de l'ensemble des décisions portant ouvertures de concours, en complément de la mise en œuvre d'une information diffusée par tous les centres de gestion.

2/ Une légalité contournée

Les analyses convergent pour dénoncer l'illégalité des nominations aux emplois supérieurs des collectivités territoriales. Certains agents sont promus même s'ils ne remplissent pas les conditions légales.

Le recueil des actes territoriaux sus-mentionné devrait publier toutes les nominations à des emplois de catégorie A et B et peut être aussi, à l'échelon national, les vacances d'emploi de ces mêmes catégories. L'opposabilité ou le caractère exécutoire de ces actes serait subordonné au respect de cette publication.

B) Une régulation nationale des cadres d'emplois des administrateurs territoriaux, conservateurs et ingénieurs

Cette régulation nationale concernerait seulement la promotion interne et l'avancement en grade; elle permettrait de mettre fin aux illégalités sus-mentionnées; elle répondrait, de plus, à la vocation nationale de ces cadres d'emplois; elle assurerait une nécessaire harmonisation avec la fonction publique d'Etat en donnant à cette dernière la garantie d'une plus grande transparence dans le déroulement de la carrière des agents territoriaux, rendant ainsi leur accueil plus aisé par les administrations de l'Etat.

La liste d'aptitude à la formation interne et à l'avancement de grade serait établie par une commission nationale paritaire élus/personnels concernés, placée auprès du CNFPT qui lui offrirait seulement l'intendance nécessaire.

III/ POUR UNE GESTION STATUTAIRE PLUS EFFICACE

Le rapport préconise une nécessaire adaptation de l'organisation statutaire tant en matière de gestion des personnels que de recrutement, mobilité et déroulement de carrière: il préconise également de réduire la part relative des contractuels dans l'emploi public local.

A) Une indispensable coordination de la gestion des personnels

Cette coordination présente deux aspects:

- coordination nationale institutionnalisée entre établissements publics de gestion;
- coordination améliorée entre collectivités d'un même département.

1/ Une coordination nationale institutionnalisée entre établissements publics de gestion

Ecartant la création d'un centre national de gestion distinct du centre national de formation de la fonction publique territoriale, le rapport opte à l'inverse pour une coordination entre CNFPT et centres départementaux de gestion grâce à la création d'un groupement d'intérêt public qui aurait pour compétences:

de centraliser et de diffuser toutes les informations des centres départementaux de gestion en matière de bourses de l'emploi, concours et mouvements de personnels;

de coordonner l'organisation des concours avec fixation en début d'année des dates des concours sous réserve de corrections trimestrielles, ces dates étant connues pour les différents concours d'un même cadre d'emplois, ce choix pouvant même s'appliquer aux collectivités non affiliées.

2/ Une coordination améliorée entre collectivités d'un même département

Le rapport retient l'idée, pour les collectivités non affiliées, de leur association au fonctionnement des centres départementaux de gestion par la création d'un collège collectivités non affiliées et par deux mesures: l'institution d'une cotisation nationale obligatoire pour les collectivités non affiliées en vue de leur faire supporter une part des charges des missions communes inhérentes à l'établissement et à la publication des listes d'aptitude; la désignation des jurys de concours, sans déposséder la collectivité de ses compétences à partir d'une liste de personnalités qualifiées figurant sur une liste dressée par le centre départemental de gestion.

B) Favoriser le recrutement de fonctionnaires

Pour remédier au problème des «reçus-collés» aux concours de recrutement, c'est-à-dire des lauréats des concours non recrutés, le rapport envisage d'instituer une obligation de recrutement pesant sur toutes les collectivités ayant déclaré vacant un emploi et envisage, au cas où une telle obligation ne serait pas retenue, trois autres solutions:

- une nécessaire périodicité des concours,
- une gestion dynamique des listes d'aptitude,
- un encouragement au recrutement sur liste d'aptitude.

C) Valoriser et simplifier les concours

Partant de cette constatation que les concours sont délicats à mettre en œuvre et très coûteux surtout lorsque le nombre de places à pourvoir est faible, le rapport recommande:

- une garantie absolue d'impartialité,
- une adaptation des concours aux besoins des collectivités,
- une simplification des concours sur titres,
- une indispensable coordination,
- des mesures particulières pour les concours externes de professeurs de musique.

1/ Donner une garantie absolue d'impartialité

Pour cela, les jurys devraient être systématiquement extérieurs aux collectivités: leur composition serait rendue publique; les entretiens avec les jurys seraient ouverts au public comme cela se fait déjà pour un certain nombre de concours de l'Etat; les enseignants ayant assuré les préparations aux concours territoriaux ne pourraient siéger dans les jurys.

2/ Adapter les concours aux besoins des collectivités

Jugeant les épreuves actuelles des concours obsolètes, désuètes et inadaptées avec des épreuves inutiles, le rapport recommande de professionnaliser le contenu de certaines épreuves et de réfléchir à la création de nouvelles spécialités tant dans la filière administrative que dans la filière technique, les deux filières pouvant en outre s'ouvrir aux métiers de la culture.

3/ Simplifier les concours sur titres

Pour l'accès à certains métiers, la possession du diplôme d'Etat correspondant devrait suffire et des concours sur titres seraient organisés avec une phase d'admissibilité consistant en une sélection sur dossier par le jury au vu des travaux de l'expérience professionnelle du candidat et de ses motivations, et une épreuve d'admission constituée d'un entretien avec le jury.

4/ Une indispensable coordination

Les dates des concours étant publiées en début d'année avec des rectificatifs trimestriels, les usagers seraient pleinement informés et pourraient

ainsi organiser leur préparation ; pour éviter les inscriptions fictives, un droit d'inscription serait demandé et remboursé si le candidat se présente à toutes les épreuves du concours.

5/ Les concours internes des professeurs de musique

Ces concours sont très difficiles à organiser par le CNFPT et requièrent de très lourds moyens. C'est pourquoi le rapport envisage une adaptation des diplômes d'Etat qui seraient ouverts à des fonctionnaires territoriaux selon des modalités à définir.

D) Le cas spécifique du concours des administrateurs

Le rapport propose quatre séries de mesures :

- programmer l'ouverture d'un plus grand nombre de places sans nuire à la qualité du recrutement,
- accroître le vivier de recrutement par une meilleure publicité des concours, par l'organisation de préparations et la conception de nouveaux diplômes professionnels dont la validation permettrait de réduire la durée de la formation initiale des lauréats.
- poser une obligation de recrutement à l'encontre des collectivités qui ont déclaré vacant un emploi d'administrateur, le seul critère possible étant le classement à l'issue du concours avec priorité de choix aux lauréats les mieux classés,
- revoir les épreuves du concours d'administrateur dans le sens d'une simplification et d'une modernisation.

E) Réduire la part relative des contractuels dans l'emploi public local

Près de 30 % des personnels des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics sont des agents contractuels, cela pour des raisons historiques, mais aussi parce que des élus ont préféré recourir à l'embauche de personnels contractuels en contournant parfois les règles statutaires.

Le rapport propose une rigueur plus soutenue dans le recours aux contractuels par une modification de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 et par la mise en œuvre d'une transparence.

Il recommande aussi d'encourager ceux qui souhaitent rester au service des collectivités territoriales et de leurs établissements à passer le concours, un troisième concours des administrateurs ou attachés territoriaux pouvant être créé à l'image du troisième concours de l'ENA.

F) Encourager la mobilité

Le rapport propose d'encourager les deux volets de la mobilité : interne et externe.

1/ La mobilité interne

La mobilité interne pourrait être encouragée par l'autorisation de détachements au sein d'une même collectivité : un agent qui ne souhaiterait pas poursuivre durant toute sa carrière dans les métiers du sport ou de l'animation pourrait, par exemple, occuper un emploi plus administratif sans pour autant changer de collectivité ; en outre, la NBI (Nouvelle Bonification Indiciaire) actuelle serait revue car elle s'est révélée être un frein à la mobilité interne ; une réflexion devrait être ouverte sur son aménagement.

2/ La mobilité externe

L'encouragement à la mobilité externe qui ne devrait pas se faire au détriment des plus petites collectivités suppose la possibilité de changer

de collectivité mais aussi une pleine possibilité de détachement dans les services de l'Etat, les freins à la mobilité dans les corps de l'Etat étant avant tout culturels.

G) Les déroulements de carrière : donner plus de souplesse

1/ Un assouplissement des quotas

Il existe actuellement des quotas de promotion interne et des quotas d'avancement de grade.

Le rapport exclut toute suppression des quotas mais propose, pour remédier aux inconvénients du système, soit une mutualisation du calcul de leur assiette afin d'y intégrer les personnels des collectivités non affiliées, soit de les assouplir.

2/ Un abaissement progressif des seuils

Pour améliorer la situation actuelle, il conviendrait prioritairement de rapprocher les seuils de créations d'emplois statutaires, d'une part, et d'emplois fonctionnels, d'autre part.

IV/ LA FORMATION DES HOMMES : UNE PRIORITÉ

Le rapport fait trois groupes de propositions :

A) La préparation aux concours de la fonction publique territoriale

1/ La préparation aux concours externes doit être organisée par l'enseignement supérieur.

2/ Quant à la préparation des concours internes, il faudrait sans doute envisager une préparation par correspondance.

B) Les formations existantes

1/ Cette formation pourrait être parfois réduite.

2/ La formation initiale pourrait être dispensée pour partie dans les écoles de l'Etat, par un rapprochement de l'implantation strasbourgeoise de l'Etat et de l'Institut national des études territoriales de Strasbourg.

3/ Une formation territoriale serait créée pour les personnels de catégorie C.

C) Les formations externes

Le rapport préconise un rapprochement en ce domaine entre l'ENA et le CNFPT ; de la même façon les instituts régionaux d'administration (IRA) pourraient développer des formations continues communes aux agents de l'Etat et des collectivités territoriales.

DOCUMENT N° 3 :

« Refonder l'action publique locale »

Rapport de la commission Mauroy

Extrait de « La Gazette », n°1570 du 23 octobre 2000

Proposition n° 118 :

consultation des employeurs territoriaux par l'État au cours de la phase de négociation salariale avec les organisations syndicales de la fonction publique

B/ l'amélioration des conditions de recrutement des agents territoriaux

Le concours reste la base du recrutement. Vieux principe républicain, garant de l'égalité des conditions d'accès et de l'objectivité des choix, c'est-à-dire fondement incontournable de la neutralité du service, il a fait l'objet de critiques portant généralement sur la lourdeur des procédures. Des réformes sont intervenues pour autoriser notamment le recrutement sans concours des fonctionnaires de catégorie C. Il ne s'agit pas d'aller plus loin en matière de recrutement sans concours. La neutralité du service impose la préservation du système du concours. Mais il s'agit d'assouplir, lorsque cela est possible, les procédures dans le respect des règles d'impartialité du concours et d'adapter le contenu des épreuves aux nouveaux besoins.

Ainsi, il s'agit tout d'abord d'organiser, dans la mesure du possible, des concours sur titres et non sur épreuves écrites. Organiser un concours est fort lourd et coûteux. Or, pour l'accès à certaines fonctions techniques ou sociales, l'obtention d'un diplôme d'État permet déjà de reconnaître les qualifications requises. Mettre en place des épreuves équivalentes à celles déjà passées par les candidats titulaires du diplôme d'État est redondant et inutile. Un concours, sur titre, à l'instar de ceux de l'enseignement supérieur, (sur la base d'une sélection préalable sur dossier puis sur une ou des épreuves orales), pourrait être utilement organisé dans ces hypothèses.

Proposition n° 119 :

mettre en place des concours sur titre dans les filières techniques, sociales ou culturelles lorsque la possession d'un diplôme d'État permet déjà la reconnaissance des qualifications

De même, la prise en compte des expériences professionnelles doit être favorisée. C'est ainsi qu'à côté des concours internes et externes de catégorie A, doivent être organisés des troisièmes concours ouverts aux candidats justifiant d'une expérience confirmée dans des emplois équivalents de contractuel de droit public ou de droit privé.

Un tel dispositif aurait à la fois l'avantage de diversifier les recrutements et d'offrir des perspectives de résorption des emplois de contractuels de droit public.

Proposition n° 120 :

organiser l'accès aux emplois de catégorie A par des troisièmes concours ouverts aux agents contractuels de droit public ou de droit privé justifiant d'une expérience confirmée, avec un reclassement correspondant

Un véritable toilettage des épreuves et des programmes doit être également conduit à partir d'une réflexion sur des profils profes-

sionnels, pour se substituer au décalque pur et simple actuel des concours de la fonction publique de l'État, non exempts d'ailleurs de tout reproche. Il est nécessaire d'adapter en permanence les concours aux besoins des collectivités, qu'il s'agisse de la maîtrise des nouvelles technologies, de la prise en compte d'une compétence environnementale, internationale ou de la prise en compte de spécialités particulièrement recherchées (informatique, finances, personnel...).

Proposition n° 121 :

modernisation continue du contenu des épreuves pour adapter les concours aux besoins diversifiés des collectivités

L'organisation des concours relève soit du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), soit des 96 centres départementaux de gestion, soit directement de collectivités territoriales comptant plus de 350 fonctionnaires territoriaux. La multiplicité des intervenants, l'absence d'information unique sur la date des concours, le défaut de programmation globale, rendent complexe pour les candidats potentiels et les employeurs l'organisation de ces concours. Dans la perspective d'encourager les jeunes diplômés à passer les concours de la fonction publique territoriale, il est nécessaire de leur donner une information claire sur des concours régulièrement organisés, à des dates programmées.

Les employeurs seraient ainsi mieux à même de planifier leurs recrutements. Une collaboration entre les différents intervenants s'impose. De la même façon, une concertation entre les différents employeurs territoriaux devrait permettre une anticipation de l'évolution des besoins de recrutement. Une meilleure programmation des besoins et donc des postes mis aux concours doit accompagner une coordination de ces concours.

Pour atteindre cet objectif, il est envisageable de créer, comme le suggérait le rapport Schwartz, un GIP regroupant le CNFPT, les différents centres départementaux de gestion ainsi que les principaux employeurs hors centres de gestion, dont la compétence engloberait tant la programmation des besoins que la coordination des concours.

A défaut d'une coordination nationale globale, ce regroupement pourrait s'opérer au niveau régional, par une association des centres départementaux de gestion concernés, des employeurs hors centres de gestion et du CNFPT. Il s'agirait de véritables conférences régionales de l'emploi territorial, dotées d'un pouvoir décisionnel en matière d'organisation des concours, programmation et publication. La commission opte, en l'état actuel des choses, pour de telles conférences régionales de l'emploi territorial présidées par un élu, au sein desquelles chaque gestionnaire des agents locaux serait présent.

Proposition n° 122 :

création des conférences régionales de l'emploi territorial regroupant tous les gestionnaires locaux, dotées d'un pouvoir décisionnel et présidées par un élu

Une telle structuration régionale permettrait de décentraliser la gestion des emplois de catégorie A, hors emplois d'administrateurs, d'ingénieurs et de conservateurs, dont la gestion doit faire l'objet d'une régulation nationale. Des commissions administratives paritaires nationales devront être constituées auprès du CNFPT afin de mettre en œuvre une telle régulation de ces emplois à vocation nationale.

Proposition n° 123 :

décentralisation de la gestion des emplois de catégorie A au profit des conférences régionales de l'emploi territorial

Proposition n° 124 :

régulation nationale des emplois d'administrateurs, d'ingénieurs et de conservateurs via des commissions administratives paritaires nationales placées auprès du CNFPT

Par ailleurs, des freins au recrutement existent alors même qu'ils sont désormais injustifiés. Ainsi, les collectivités et établissements territoriaux ne peuvent créer des emplois statutaires s'ils n'atteignent pas des seuils démographiques réglementairement fixés. Mais ils peuvent pourvoir ces emplois en faisant appel à des agents des cadres d'emplois territoriaux concernés. Par exemple, une commune de 40 000 habitants ne peut créer un emploi d'administrateur territorial pour l'exercice des fonctions de secrétaire général mais elle peut faire appel à un administrateur territorial titulaire pour exercer les fonctions de secrétaire général. La commission estime inopportun le maintien de ces seuils démographiques. Si une collectivité dégage les moyens financiers nécessaires pour pourvoir un emploi statutaire, elle doit pouvoir en assumer les conséquences et créer ledit emploi. La commission propose donc la suppression de ces seuils démographiques devenus un frein inopportun à la couverture des besoins des collectivités territoriales.

Proposition n° 125 :

suppression des seuils démographiques pour le recrutement des personnels de la fonction publique territoriale

Parmi les freins au recrutement d'agents titulaires doit être pris en compte la durée de la formation initiale. Des collectivités recrutent des agents titulaires qui sont appelés à partir immédiatement en formation et ne sont donc pas disponibles. Il convient de réduire dans la mesure du possible ces périodes d'indisponibilité, en validant les formations antérieures préparant à la vie professionnelle et sanctionnées par un titre ou diplôme reconnu par l'État, ainsi que les acquis professionnels. Cette reconnaissance des formations pré-professionnelles ou des carrières antérieures permettrait de réduire la période de formation initiale des nouveaux agents.

Proposition n° 126 :

réduction des périodes de formation initiale par la prise en compte des formations sanctionnées par un titre ou diplôme reconnu par l'État et préparant à la vie professionnelle ainsi que des acquis professionnels

De même, des collectivités recrutent des agents qui partent en formation puis décident de rejoindre une autre collectivité par voie de mutation.

La collectivité qui a suivi les règles en créant un poste mis au concours, en recrutant un agent sur liste d'aptitude puis en contribuant à sa formation est ainsi pénalisée par rapport à la collectivité qui se contente de recruter un agent par voie de mutation. La commission estime donc opportun de créer une obligation de service de trois ans dans la collectivité après la formation initiale ou d'imposer au nouvel employeur le versement d'une indemnité en cas de mutation dans ce délai.

Proposition n° 127 :

obligation de service de trois ans dans la collectivité après la formation initiale ou versement par le nouvel employeur d'une indemnité en cas de mutation intervenue dans ce délai

La commission considère également indispensable d'organiser une transparence des nominations, au moins dans les emplois de catégorie A, ainsi que des rémunérations. Une publication nationale est désormais devenue inévitable afin de donner une sécurité juridique aux nominations et de permettre une gestion prévisionnelle des besoins. Aujourd'hui, en l'absence de publication de ces nominations, il est impossible de connaître les effectifs réels des cadres d'emplois et d'opérer une gestion prévisionnelle desdits cadres d'emplois.

Proposition n° 128 :

publication nationale des recrutements dans les emplois de catégorie A et si possible de catégorie B

De même, une publication locale des régimes indemnitaires est souhaitable afin qu'une effective transparence soit obtenue.

Proposition n° 129 :

publication locale des régimes indemnitaires

Les recrutements pourraient être opérés via des détachements, au sein d'une même collectivité, d'agents d'une filière dans une autre filière. Un agent de la filière médico-sociale pourrait un jour souhaiter occuper un emploi de la filière administrative, de même qu'un agent de la filière culturelle. La mobilité interne, au sein d'une même collectivité, doit permettre de satisfaire les besoins tout en répondant aux aspirations des agents.

Proposition n° 130 :

permettre le détachement, au sein d'une même collectivité, d'une filière dans une autre

Enfin, la commission a longuement débattu du cas des contractuels. Tout en insistant sur la nécessité de consacrer la voie normale des recrutements par concours, la commission a constaté qu'il était nécessaire de faire appel à des contractuels pour répondre à des besoins spécifiques, notamment en raison de la technicité des postes à pourvoir : économistes, spécialistes en communication, ingénieurs compétents dans les métiers de l'environnement sont ainsi souvent recrutés hors concours. La commission, face à cette contradiction, a insisté une fois encore sur la nécessité de permettre à ces contractuels, lorsqu'ils le souhaiteraient, d'accéder à la fonction publique territoriale. L'ouverture de troisième concours, ouverts notamment aux contractuels de droit public ayant acquis une expérience de la vie publique, répondrait à cet objectif.

C/ l'exigence de formation

Les collectivités devront recruter des personnels de plus en plus qualifiés, mais aussi former les personnels aux nouveaux métiers et exigences d'un service public de proximité.

Globalement, les collectivités ont fortement investi dans la formation des hommes. L'effort va au-delà de la cotisation obligatoire de 1 % de la masse salariale versée au CNFPT. Elles consacrent 1,8 % de la masse salariale à leurs politiques de formation (les départements consacrent même 3,1 % et les régions 5 % de leur masse salariale). Il est cependant nécessaire de prendre en considération les charges assumées par le CNFPT. En effet, l'établissement public national doit également financer des missions légales autres que de formation : organisation des concours, tâches de gestion de personnels notamment. Le CNFPT ne peut consacrer le 1 % de la masse salariale qui lui est versé aux seules actions de formation. A cet égard, il semble nécessaire de clarifier plus encore les différentes charges du CNFPT et d'évaluer précisément la finalité de ses formations. Une plus grande complémentarité entre les actions de formation du CNFPT et celles des collectivités territoriales doit être recherchée.

Le CNFPT pourrait se consacrer, aux formations de base, généralistes ou techniques, permettant de donner les acquis fondamentaux aux personnels. Les collectivités pourraient, comme elles le font déjà, financer des formations plus spécialisées, correspondant à des besoins particuliers.

Proposition n° 131 :

clarification par le CNFPT de ses missions afin qu'il se consacre aux formations de base en laissant aux collectivités territoriales le soin de se consacrer aux formations les plus spécialisées

Le CNFPT pourrait également pouvoir prendre en charge la formation initiale de toutes les catégories A avant leur entrée en fonction. Nous avons déjà signalé que les collectivités pouvaient être pénalisées en recrutant un cadre territorial appelé immédiatement à partir en formation initiale. La mutualisation de cette formation initiale, via le CNFPT, aurait un coût significativement élevé. Une telle prise en charge de cette formation impose une mutualisation de son coût et donc une hausse de la contribution des collectivités territoriales au CNFPT. Dans cette hypothèse de mutualisation de la formation, l'obligation de service de 3 ans ne serait plus indispensable.

Proposition n° 132 :

prévoir une prise en charge par le CNFPT de la formation initiale de tous les cadres A avant affectation dans la collectivité ou l'établissement employeur, dans la mesure où une hausse des contributions des collectivités pourrait être envisagée

Enfin, nombre d'acteurs souhaitent une pleine clarification des interventions du CNFPT par une distinction des missions de formation et de ses tâches de gestion. La commission estime elle aussi que le CNFPT devrait clairement identifier ses coûts par une séparation de ses activités de gestion et de formation.

Proposition n° 133 :

séparation comptable des tâches de gestion et de formation du CNFPT

Ainsi, il s'agit d'ores et déjà de prendre toutes les mesures nécessaires pour permettre aux collectivités locales et à leurs établissements publics de faire face au défi du recrutement et de la formation des hommes. Les services publics territoriaux répondront aux attentes des usagers uniquement s'ils ont les femmes et les hommes compétents et motivés en nombre suffisant. Face aux départs massifs à la retraite dans la décennie à venir, aux techniques de plus en plus pointues qu'il conviendra de maîtriser, aux exigences croissantes du public, les pouvoirs publics doivent immédiatement permettre aux collectivités territoriales de recruter et de former les fonctionnaires territoriaux dont le pays a besoin.

Enfin, il apparaît nécessaire de poursuivre le rapprochement des formations des fonctionnaires d'État et des fonctionnaires territoriaux. Ces formations communes sont un préalable à une meilleure mobilité entre fonctions publiques et permettent en outre de générer des économies de fonctionnement.

Proposition n° 134 :

poursuivre le développement des formations communes entre fonctionnaires de l'État et fonctionnaires territoriaux

II/ REFONDRE LES FINANCES LOCALES

La situation financière des collectivités territoriales n'a cessé de s'améliorer au cours de la dernière décennie. A cet égard, l'année 1996 a marqué

un tournant puisque, pour la première fois, les collectivités locales ont enregistré une capacité de financement. Depuis lors, les administrations publiques locales ont chaque année apporté une contribution significative au respect des critères de Maastricht, leur capacité de financement s'établissant chaque année autour de + 0,3 % du PIB.

Cet assainissement de la situation financière des collectivités locales est le fruit d'une gestion avisée de leurs dépenses : profitant de la décreue des taux d'intérêt, les collectivités territoriales ont entrepris de renégocier leur dette et ont ainsi très fortement diminué leur endettement ainsi que leurs charges financières. Elles ont également pratiqué une politique volontariste de resserrement de leurs dépenses de gestion, hors frais de personnel, qui ont, quant à eux, crû fortement en raison non seulement des effets du protocole salarial de février 1998, mais également de la croissance de leurs effectifs.

Parallèlement, les collectivités locales ont choisi de ralentir la progression de leurs recettes fiscales en pratiquant une politique modérée d'augmentation de leurs taux de fiscalité locale.

Grâce à ces efforts de modération, les collectivités territoriales ont dégagé une épargne de gestion suffisamment forte pour leur permettre de reprendre une politique d'investissement plus soutenue. L'investissement local contribue ainsi très largement au développement local puisqu'il représente plus de 75 % de l'investissement public civil.

Pour autant, il n'est pas possible de juger la situation comme satisfaisante à plusieurs titres.

En premier lieu, si les dépenses des collectivités locales ont évolué modérément au cours des dernières années, la couverture de nouveaux besoins ainsi que le financement de dépenses inévitables (prochain accord salarial dans la fonction publique, réduction du temps de travail, mise aux normes des équipements) risque de peser lourdement sur les budgets de chaque collectivité territoriale. Dans le même temps, comme pour l'État, les marges rendues disponibles par la décroissance des taux d'intérêt sont désormais largement épuisées.

En second lieu, le mode de financement des collectivités territoriales n'est plus adapté au rôle qu'elles doivent jouer :

- Les impôts locaux sont critiqués pour deux raisons. D'une part les bases, et tout spécialement les bases de la taxe d'habitation sont considérées comme archaïques et source d'injustice. D'autre part et surtout, le mode de calcul, de recouvrement et d'affectation des impôts locaux rend peu lisible le dispositif pour le contribuable. L'impôt dû est en effet calculé comme le produit d'une assiette propre à chaque contribuable par une somme de taux, votés par chaque niveau de collectivités territoriales. Cet empilement des taux complique singulièrement la lecture des avis d'imposition et rend plus délicat le contrôle démocratique de l'élu par le contribuable.
- La multiplication des dispositifs nationaux d'exonérations et de dégrèvements, censés résoudre les problèmes liés aux défauts de cette fiscalité locale, et les récentes réformes de la taxe professionnelle, de la taxe d'habitation et de la vignette automobile ont fait de l'État le premier contribuable local, distendant encore davantage le lien entre contribuable et élu local.
- Enfin, les disparités territoriales de ressources et de charges persistent en dépit des dispositifs de péréquation mis en œuvre depuis quelques années.

Face à ce constat, de simples ajustements à la marge des dispositifs actuels seraient clairement insuffisants. La commission a pris le parti de proposer des réformes de fond qui permettent aux collectivités territoriales de répondre, avec la meilleure efficacité, à l'évolution de leurs missions et aux attentes des citoyens. Quelles orientations retenir ?

A/ moderniser la fiscalité locale

a) Moderniser pour conforter l'autonomie fiscale des collectivités territoriales

Les quatre «vieilles» taxes ont régulièrement fait l'objet de critiques.

On reprochait à la taxe professionnelle le dynamisme de ses bases, ses effets négatifs sur l'emploi, la mauvaise répartition nationale de la richesse tirée des entreprises et les fortes disparités de taux existant entre collectivités. En supprimant progressivement la part salaires de la taxe professionnelle et en privilégiant le regroupement des communes dans des structures intercommunales à taxe professionnelle unique, le Gouvernement a cherché à remédier à ces critiques. La réforme s'est toutefois faite au détriment de l'autonomie fiscale des collectivités locales, celles-ci voyant leur part « salaires » compensée sur la base d'une assiette et d'un taux gelés.

La taxe d'habitation était, et est encore, tout aussi critiquée: assise sur une valeur locative du logement occupé estimée par l'administration en 1970, elle appréhende mal les capacités contributives des contribuables puisqu'elle s'applique sans tenir compte de leur niveau de revenu. Elle a été rendue illisible et complexe par un ensemble de dispositifs d'exonérations et par cinq niveaux de dégrèvements pour les contribuables modestes, qui, s'ils ont permis d'alléger le poids de la fiscalité locale supportée par certains, n'ont pas atteint les objectifs de justice sociale recherchés initialement.

Au cours de ces dernières années, l'État s'est substitué de plus en plus fréquemment au contribuable local. C'est ainsi que les sommes prises en charge par l'État au titre de la fiscalité locale, au travers des compensations d'exonérations, des dégrèvements ou de la prise en charge des allègements de fiscalité n'a cessé d'augmenter au cours des dernières années, atteignant 110 Md F en 1999.

Si la modernisation des impôts locaux reste une priorité, la commission

estime que celle-ci ne devra plus se faire au détriment de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales.

En effet, la faculté de lever l'impôt et de répondre de l'utilisation de cet impôt devant le citoyen est un des principes républicains fondamentaux, celui de la responsabilité des élus devant le citoyen contribuable. C'est la condition essentielle de l'existence d'une véritable démocratie locale.

Ainsi, l'autonomie fiscale, que l'on peut caractériser comme la situation dans laquelle une part prépondérante des recettes des collectivités locales dépend des décisions prises par l'élu et dont il assume politiquement la responsabilité, est une dimension essentielle de la démocratie et du principe français de libre administration des collectivités territoriales.

En cela, la France se distingue de ses principaux partenaires européens. On constate en effet que les pays qui ont la plus forte tradition décentralisatrice (structures fédérales en Allemagne, décentralisation très poussée en Espagne et en Italie), sont des pays où la capacité des collectivités locales à voter le niveau de leurs ressources fiscales est soit nul soit très encadré. Cette situation, qui résulte de facteurs politiques et constitutionnels spécifiques, ne saurait être transposée à la France en raison de son histoire et de ses traditions.

Les élus assument pleinement leurs responsabilités vis à vis de leurs électeurs et réaffirment en conséquence leur souhait de voir l'autonomie fiscale des collectivités territoriales préservée, ce qui implique le refus de toute réforme fiscale qui contribuerait à accroître la part des ressources en provenance du budget de l'État dans l'ensemble de leurs ressources.

DOCUMENT N° 4 : « Fonction publique territoriale : bilan et perspectives »

Extrait du rapport de Michel-Antoine Rognard
présenté devant le Conseil économique et social

Extrait de «La Gazette» n°1644 du 6 mai 2002

CHAPITRE III : LE RÔLE DE LA FPT DANS L'APPROFONDISSEMENT DE LA DÉCENTRALISATION

Vingt ans après la mise en œuvre des lois de décentralisation, force est de constater la gravité de certains déséquilibres géographiques et sociaux : désertification rurale, inégalité de présence des services publics au plan territorial, marginalisation des grandes banlieues urbaines, hypertrophie de la région parisienne et des grandes métropoles.

L'examen de chacun de ces problèmes souligne la nécessité d'une meilleure coopération des collectivités entre elles et d'une meilleure coopération des collectivités avec l'État.

L'État a un rôle central pour garantir l'intérêt général et la cohésion sociale de la Nation. Pour cela, il doit mettre en œuvre des politiques publiques nouvelles en cohérence avec celles des collectivités territoriales. Ce qui implique des relations contractuelles fondées sur le respect de leurs compétences et qui s'inscrivent dans la durée.

De leur côté, les collectivités locales doivent pouvoir assumer leurs nouvelles missions sur la base de compétences clairement définies avec des moyens financiers et humains mieux adaptés.

La fonction publique territoriale a été un facteur de la réussite de la décentralisation. Une nouvelle étape de cette dernière passe donc par une réflexion sur le rôle des fonctionnaires territoriaux ainsi que sur l'organisation et l'adaptation de la fonction publique territoriale aux réalités locales de demain.

I/ Fonction publique territoriale, aménagement du territoire et décentralisation

La fonction publique territoriale a été conçue dès le début de la décentralisation. Elle lui est intimement liée et demeure indispensable à sa mise en œuvre.

M. Ricot (CFTC) soulignait lors de son audition ⁴¹ : « De même que l'État ne pourrait assurer ses missions sans ses administrations centrales et ses services déconcentrés, de même les collectivités locales ne seraient en mesure d'assumer les responsabilités croissantes qui leur échoient, en raison même de la décentralisation, sans services publics locaux performants.

Décentralisation et développement de la fonction publique territoriale vont de pair et ce n'est pas un hasard si les textes fondateurs de la fonction publique territoriale de 1983 et 1984 accompagnaient et rendaient possible la mise en œuvre des grandes lois de décentralisation de 1982. »

Mais la décentralisation a aussi profondément modifié les relations État/collectivités et transformé la conduite de l'aménagement du territoire. La nature elle-même de cette politique, menée à l'origine par l'État seul, a changé. Elle doit aujourd'hui se fonder sur un partenariat entre tous les acteurs. Selon M. Arnault (CGC), la décentralisation va « *devoir remodeler les compétences de la collectivité nationale, c'est-à-dire l'État... et voir les attributions qui pourraient être dévolues encore aux collectivités locales* » 42.

Dans ce contexte, les fonctionnaires territoriaux, au service des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, jouent un rôle essentiel de relais et la fonction publique territoriale constitue un pivot de l'aménagement du territoire.

A) La fonction publique territoriale au service de la décentralisation

Comme il a été exposé dans le chapitre II, le vaste mouvement de décentralisation lancé en 1981 devait aussi apporter des progrès dans la démocratie de proximité et l'efficacité de l'action publique locale.

Ce mouvement devait être capable d'engendrer dans les trois niveaux décentralisés : la commune, le département, la région, des dynamiques de développement moins arbitraires, plus proches des besoins du terrain, plus spontanément et plus largement consenties.

L'acte II de la décentralisation aujourd'hui, ouvre le champ d'une réflexion sur la fonction publique territoriale et sur les conditions à réunir pour qu'elle assume pleinement cette nouvelle phase.

1) Le besoin de fonctionnaires qualifiés au service des collectivités

L'État s'est engagé dans une politique de territorialisation qui vise à mobiliser et à développer la capacité d'expertise de ses agents, s'efforçant de passer d'une logique de coordination à une logique de coopération.

Démarches de projets, décloisonnement des services, partenariat sont les tendances lourdes qui, dans les années à venir, vont marquer l'évolution du travail administratif. Les collectivités décentralisées, dans le cadre d'une redistribution des pouvoirs n'échapperont pas à ce phénomène et inscriront également leur action dans une logique partenariale où la relation de travail hiérarchique traditionnelle devrait évoluer vers une démarche de responsabilisation des agents.

Parallèlement et pour répondre aux attentes toujours plus fortes des usagers, les services publics seront tenus d'utiliser toutes les technologies de l'information qui permettent à l'administration d'affranchir l'usager de la contrainte territoriale.

Le téléphone, le minitel, Internet sont des outils pour réaliser des démarches ou bénéficier de services à distance. Le développement des sites publics, des messageries électroniques, de la dématérialisation des formulaires

administratifs seront au cœur des dispositifs visant à diversifier et à simplifier les modes d'accès aux services publics.

Dans un contexte où l'administration doit mieux prendre en compte

les usagers et placer le citoyen au cœur de ses préoccupations, dans un environnement évolutif où le service public est soumis à de fortes contraintes internes et externes, la nécessité pour les collectivités publiques de disposer d'agents très qualifiés s'imposera plus nettement encore.

Pour M. Loth (FO), «plus l'agent territorial est en première ligne, plus il a une obligation de répondre à la mission de service public»⁴³.

Les principes qui ont fondé le statut permettent de répondre à cette exigence de qualité, d'efficacité et de professionnalisme.

En effet et comme dans la fonction publique de l'État, le principe de l'égal accès aux emplois publics est traduit par l'affirmation du concours comme règle de recrutement de droit commun. La pratique du concours, lorsque celui-ci est bien adapté, présente le double avantage d'éliminer les risques d'arbitraire dans le choix des agents et d'assurer des garanties de qualification par le moyen d'une sélection fondée sur les titres et les connaissances.

Aujourd'hui, les agents des communes, des départements et des régions ont trouvé leur place dans les «cadres d'emplois», actuellement au nombre de cinquante-sept, tous classés dans les trois catégories hiérarchiques déterminées par rapport à la qualification exigée des candidats aux concours externes :

- la catégorie A, pour les missions de conception, d'encadrement et de contrôle, recrutée au minimum parmi les titulaires d'une licence de l'enseignement supérieur ou d'un diplôme du même niveau;
- la catégorie B, pour les missions d'application et d'encadrement intermédiaire, située au niveau du baccalauréat de l'enseignement secondaire;
- la catégorie C, pour les tâches d'exécution, recrutée soit sans diplôme soit avec un diplôme technologique de niveau inférieur au baccalauréat.

Quel que soit le mode d'accès au cadre d'emplois, l'intégration initiale, le concours interne, la promotion au choix, c'est le niveau requis pour le concours externe qui détermine le niveau de mission auquel chaque agent est tenu de s'adapter.

Alors même que la loi de 1987, dite loi Galland, qui a modifié le texte original de la loi du 26 janvier 1984, avait supprimé la notion de «comparabilité», la création de statuts particuliers pour chaque filière, à compter de décembre 1987, s'est traduite par la mise en œuvre d'un système de fonction publique analogue à celui de l'État et qui traduit la même exigence de qualification.

Outre le mode et le niveau de recrutement, le système de la carrière qui régit les fonctionnaires territoriaux de la même manière que ceux de l'État, garantit aux collectivités décentralisées l'assurance d'assumer les changements auxquels elles ont et auront à faire face.

2) Le principe de la carrière: un concept riche de significations

Rien n'interdirait en théorie de soumettre la fonction publique au droit commun du travail, et certains élus continuent de militer en faveur de cette thèse.

Devant satisfaire l'intérêt général, la collectivité publique assume une mission de service public qui repose sur des principes tels que l'égalité, la neutralité, la continuité et la mutabilité. Le rôle d'une collectivité publique en cela, est différent par nature de celui d'un agent économique ordinaire.

C'est la raison pour laquelle la tradition française du service public considère que ses agents doivent relever d'un statut particulier, exorbitant du droit commun.

Cette conception qui fait primer l'intérêt du service public sur celui de l'agent, l'intérêt général sur les intérêts particuliers, explique que la situation du fonctionnaire est fixée à l'avance par voie générale et impersonnelle au moyen de lois et règlements.

«La définition même d'un statut est en effet qu'il se compose de normes qui s'imposent aux parties en présence, de sorte que leurs droits et obligations réciproques ne relèvent en aucune façon d'un accord de volonté: les impératifs du service public expliquent que les fonctionnaires

soient placés à cet égard hors du droit commun du travail salarié et les contraintes et sujétions liées à l'occupation d'un emploi public se trouvent partiellement compensées par les garanties qui s'attachent à la possession d'un grade»⁴⁴.

La fonction publique française est de plus organisée selon le modèle de la carrière qui repose sur une distinction établie entre le grade détenu par l'agent et l'emploi qu'il occupe.

Ce principe permet au fonctionnaire d'être nommé à des postes divers sans que sa situation personnelle en soit altérée. Il lui garantit de demeurer dans l'administration, même en cas de disparition de son emploi, mais en contrepartie, le fonctionnaire est assujéti à des obligations.

Loin d'être un obstacle, le principe de la carrière permet à l'employeur public de créer, de développer, de modifier ou de supprimer les services publics, de s'adapter en permanence et d'affecter les agents dans de nouveaux emplois sans que ces décisions aient une incidence sur le déroulement de carrière des fonctionnaires puisque ceux-ci restent «propriétaires» de leur grade.

L'existence du statut qui a permis la réussite de la première phase de la décentralisation constitue donc un outil irremplaçable pour poursuivre et amplifier la redistribution des pouvoirs entre l'État et les collectivités locales.

De la même manière, la fonction publique territoriale va se trouver impliquée dans les nouvelles modalités de mise en œuvre de l'aménagement du territoire.

B) La fonction publique territoriale au service de l'aménagement du territoire

Le souhait d'une meilleure prise en compte des réalités locales dans la conception et l'application des politiques publiques a été réaffirmé par les gouvernements successifs.

Cet enjeu est placé au cœur de la politique d'aménagement du territoire. D'un point de vue historique, l'aménagement du territoire a largement précédé la décentralisation; il s'est durablement présenté comme un objectif plus important, plus urgent, et pour une part contradictoire avec toute redistribution des pouvoirs entre l'État et les collectivités locales.

Il a en effet longtemps été conçu en France comme l'instrument privilégié du pouvoir central, pour répartir les activités et les richesses en favorisant ou en imposant la diversification des implantations économiques, le tracé des voies de communication et la redistribution des moyens financiers afin d'atteindre un meilleur équilibre entre les zones plus favorisées et les autres.

L'aménagement du territoire a donc presque toujours revêtu la forme d'une intervention de l'État unitaire pour contrecarrer les fatalités naturelles, économiques et sociologiques, mais aussi politiques, dans la mesure où il convenait aussi de faire prévaloir l'intérêt national sur bon nombre d'intérêts locaux soucieux de préserver leurs avantages ou impuissants par eux-mêmes à surmonter leur handicap.

1) Les mutations

La décentralisation, qui a pu apparaître comme un recul de l'État, susceptible de remettre en cause la continuité et la cohérence d'une action nécessairement définie et arbitrée au niveau national, a changé la conception de l'aménagement du territoire. Celui-ci accorde aujourd'hui plus d'importance à la recherche d'un équilibre dans la répartition des activités, des hommes et des richesses dans l'ensemble du pays, pour éviter qu'une exclusion «géographique» s'ajoute aux autres formes d'exclusion qu'engendre et que combat la société contemporaine. La décentralisation a en outre consacré la région comme niveau de mise en œuvre de l'aménagement du territoire décentralisé.

Par ailleurs, ces dernières années, d'autres mutations institutionnelles et fonctionnelles importantes sont apparues: montée en puissance de la région, émergence des pays et des agglomérations, explosion de l'intercommunalité, nouveaux modes d'intervention avec la contractualisation et de gestion avec la délégation de service public, nouveaux enjeux représentés par la sortie du moratoire pour les

services publics locaux de l'État et importance croissante prise par les politiques de développement local. Certaines ont été formalisées par la loi d'orientation pour l'aménagement du territoire, puis par celle relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

Ces mutations impliquent la redéfinition de l'intervention de l'État et l'instauration d'un partenariat:

- entre l'État qui doit conserver son rôle de concepteur, de coordinateur, d'arbitre et de garant de l'intérêt national et les collectivités chargées de mettre en œuvre les dynamiques locales;
- entre les services centraux et déconcentrés de l'État et ceux des collectivités territoriales;
- entre les collectivités territoriales elles-mêmes, qu'elles contractualisent ou qu'elles se regroupent pour conduire leurs propres actions d'aménagement de l'espace et de développement local.

Les fonctionnaires territoriaux ont été impliqués dans l'effort à fournir. Les évolutions actuelles vont-elles accroître ou diminuer leur rôle?

Ces mutations et cette nouvelle législation, qui interviennent dans un cadre européen de plus en plus concurrentiel, auront en tout état de cause des incidences sur la composition de la fonction publique territoriale, sur son mode de fonctionnement et sur l'évolution de ses missions.

2) L'accès au service public, notamment en zone rurale ou suburbaine, a constitué un domaine privilégié de partenariat avec l'État et peut le devenir encore plus

L'égalité en la matière peut en effet se traduire par l'exercice dans les collectivités locales de compétences continuant à relever directement de l'État.

A titre d'exemple, le maire se trouve investi de pouvoirs déconcentrés de l'État dans certains domaines (officier de police judiciaire, officier d'état civil). La localisation dans les mairies ou les hôtels de départements de certains services publics de proximité existe déjà sans transfert juridique de compétence. Ainsi, les mairies réceptionnent et pré-traitent les dossiers de cartes d'identité, de passeports, de cartes grises, de titres de séjour, préalablement à leur instruction par les préfetures.

Ces fonctions sont souvent exercées par des fonctionnaires territoriaux qui se conduisent alors en fonctionnaires d'État. Leurs compétences pourraient être utilisées de façon plus ample dans le cadre d'un élargissement de la déconcentration à d'autres services. Celui-ci ne peut en effet être écarté, il doit même être encouragé dans la mesure où il s'agit de rapprocher l'usager de l'administration, de faciliter ses démarches sans modifier l'équilibre institutionnel.

A cet égard, la création de maisons de services publics prévue par la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations devrait permettre une réelle collaboration entre les services publics de l'État et des collectivités, entre les services administratifs et les services industriels et commerciaux et par conséquent entre leurs agents.

De la même manière, le maintien en milieu rural, et la mise en place dans les zones suburbaines, de services de proximité pourraient être obtenus en confiant l'exercice de ces tâches à la fonction publique territoriale. Car le développement des démarches par la voie électronique ne s'appliquera pas nécessairement à tous les services publics et surtout ne dispense pas de préserver une présence de l'administration sur la totalité du territoire.

3) Les fonctionnaires territoriaux dans la conduite du développement local

Une enquête confiée au Centre européen de développement et réalisée en 1995 constitue la recherche la plus récente sur les métiers de développement local.

L'objet de cette étude était de décrire la montée en puissance de l'intervention des collectivités dans ce champ d'action en termes d'organisation des services, de missions assumées et de profil des agents⁴⁵.

Au moment de l'enquête, quatre collectivités sur dix disposaient en leur sein d'un service de développement local.

La création de services de développement dans les collectivités s'est d'ailleurs accélérée à partir du début des années quatre-vingt-dix.

L'enquête révèle qu'ils sont surtout implantés dans les villes, les départements et les régions. Les régions ont des compétences légales en matière de développement et d'aménagement du territoire. Les départements font, de leur propre initiative, un travail très important en incluant les territoires ruraux.

Le positionnement de ces services au sein de l'organisation générale de la collectivité est variable: ce sont surtout des services à part entière dans les départements, alors que c'est le cas 1 fois sur 3 dans les villes et les structures intercommunales. Dans les villes et les structures intercommunales, ces services sont une fois sur deux sous l'autorité directe du secrétaire général. Enfin, dans les structures intercommunales rurales, ils sont souvent rattachés directement à l'élu.

Quatre types de missions ont été identifiés.

Le premier type recouvre le soutien aux entreprises - aide à la création, prospection. Trois autres types de missions sont aussi assumés:

- des missions emploi-insertion, principalement dans les départements;
- des missions de soutien à un secteur d'activité spécifique - les départements signalent surtout le soutien aux secteurs tourisme, habitat, agriculture, environnement et culture, alors que les villes signalent souvent un soutien aux secteurs commerce et artisanat;
- enfin, une mission de diagnostic des territoires et de mise en place d'outils de type observatoires locaux. Cette dernière connaît une montée en puissance assez importante: plus de quatre cent cinquante observatoires au niveau local, créés à l'initiative des collectivités territoriales, ont été ainsi repérés.

En ce qui concerne la nature, les compétences et les profils des agents publics «développeurs», l'analyse de leur niveau d'études montre que sept sur dix possèdent au minimum un bac + 4, une maîtrise. Pour un tiers, ce sont des économistes, pour 20 % des aménageurs géographes et 15 % ont un profil type sciences politiques.

45 1722 collectivités ont été interrogées, l'ensemble des villes de plus de 20000 habitants, les départements, les régions, et 1200 structures intercommunales: communautés urbaines, districts, syndicats à vocation unique ou multiple, quand ces collectivités sont dotées de missions d'aménagement ou de développement. Un tiers de ces collectivités ont répondu à cette enquête.

Deux tiers sont contractuels, mais cette proportion diminue quand la taille de la collectivité est importante.

Selon Mohamed Amine, directeur de l'Observatoire de la fonction publique territoriale, l'étude a mis en évidence «une tendance à l'internalisation par les collectivités des missions de développement local par la création de services propres et l'internalisation des compétences par un recrutement de plus en plus important de titulaires au détriment des contractuels»⁴⁶.

Toutefois ces missions exigent une spécialisation qui paraît encore difficilement découler des sélections opérées par les concours, même si des progrès ont été faits pour «ouvrir» le statut en la matière⁴⁷: seules les grandes collectivités ont la possibilité de se structurer et de faire acquérir aux fonctionnaires qu'elles recrutent, notamment par la formation, les compétences nécessaires à l'exercice des métiers du développement local.

D'une manière générale, comme l'indiquait le Conseil économique et social dans son avis sur «Développement local et politique d'aménagement du territoire»⁴⁸, si les tâches de développement local sont exercées à la fois par des contractuels et par des fonctionnaires, «cela démontre la complémentarité entre les formations acquises pour préparer les concours de la fonction publique et celles dispensées dans les universités dans des formations pluridisciplinaires au développement local»... Il est «indispensable de multiplier les occasions de formation et d'actions communes, de manière à ce que les rôles respectifs des élus, fonctionnaires et contractuels ainsi que l'articulation de leurs compétences au profit du développement soient mieux définis et plus opérationnels.»

4) Les fonctionnaires territoriaux au service de la coopération entre collectivités

L'action conjointe des différentes personnes morales de droit public, voire leur association avec certaines personnes morales de droit privé, moyen privilégié d'aménagement du territoire, peut d'ores et déjà s'effectuer par la constitution d'établissements publics de coopération, notamment intercommunale, d'ententes interdépartementales voire interrégionales, de syndicats mixtes, ou de groupements d'intérêt public etc. Toutes ces formules imposent l'affectation de personnels parmi lesquels figurent inéluctablement des fonctionnaires territoriaux.

L'explosion de l'intercommunalité à fiscalité propre, principalement depuis l'adoption de la loi Chevènement du 12 juillet 1999 qui a créé les communautés d'agglomération et prévu de fortes incitations financières pour encourager la mutualisation des opérations, nécessitera de doter les nouvelles structures d'agents leur permettant d'exercer leurs nouvelles missions.

Les élus devront à cet égard disposer de personnels ayant des capacités :

- à les accompagner dans la mise en œuvre des structures de coopération, c'est-à-dire la capacité à apporter une participation active au montage des projets d'élaboration de ces structures ;
- à gérer les services publics dans le contexte intercommunal, c'est-à-dire la capacité à diriger des équipes dans cet environnement, et de maîtriser les techniques, méthodes et outils de gestion s'y rattachant ;
- à conduire des actions opérationnelles de développement à caractère intercommunal, c'est-à-dire la capacité à décliner des projets particuliers en actions opérationnelles, garantissant ainsi leur réalisation concrète.

Par ailleurs, la loi Voynet du 25 juin 1999 a prévu la création de «pays». Les élus devront là aussi disposer d'agents aptes à conduire des actions d'accompagnement, de gestion et de développement dans le cadre «supra communal» de l'aménagement du territoire, c'est-à-dire dans le cadre des chartes de pays.

Didier Lallement, Directeur général des collectivités locales⁴⁹, précisait : «la coopération intercommunale ouvre un nouveau champ aux fonctionnaires territoriaux, en ce sens que la création des établissements publics de coopération intercommunale, quelles que soient leurs formes juridiques - communautés urbaines, communautés d'agglomération ou communautés de communes - crée un besoin de fonctionnaires extrêmement important dans ces structures intercommunales. Corrélativement, elle devrait signifier une diminution du nombre des fonctionnaires dans les communes puisque ce système n'a pas vocation à attirer plus de fonctionnaires mais, en tout état de cause, il nécessite des redéploiements qu'il faut accompagner de façon statutaire pour qu'il se fasse correctement et pour que les nouveaux métiers couverts par l'intercommunalité puissent être remplis par les fonctionnaires territoriaux».

Néanmoins, il faut noter que les nouvelles structures intercommunales auront des compétences élargies en matière de développement et d'aménagement de l'espace. Les problèmes liés à la spécialisation des agents risquent de rester les mêmes que ceux déjà enregistrés auparavant en ce domaine, notamment la difficulté pour les petites entités de se doter d'agents possédant toutes les compétences nécessaires.

Par ailleurs, la mise en place de ces structures et leur direction nécessitera la collaboration de cadres. Là aussi la règle des seuils démographiques appliqués aux collectivités qui empêche l'ouverture de certains postes d'encadrement à leurs effectifs lorsqu'elles sont en dessous de ces seuils, demeurera une difficulté.

Surtout, une condition essentielle de la réussite de ces nouvelles entités territoriales et de l'efficacité de leur action résidera dans une gestion des emplois suffisamment souple. Celle-ci doit en effet permettre que le transfert ou la délégation des missions à ces instances de coopération s'accompagne de l'affectation des agents nécessaires à leur exercice. Et il paraît normal que ces agents soient précisément ceux qui les exer-

çaient dans un autre cadre puisqu'ils y ont déjà acquis les compétences requises.

Marine Dorne-Corràze⁵⁰ souligne ainsi : «quand il y a transfert de compétence, par exemple, d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale, celle-ci est bien justifiée à supprimer les emplois qui ne servent plus au niveau local et l'établissement de coopération est conduit à recréer «ces» emplois ; il faut donc que les personnels puissent passer de l'un à l'autre avec une très grande souplesse».

L'exemple de la loi relative à la coopération intercommunale du 12 juillet 1999, qui ne comporte aucune disposition spécifique à cet égard, et qui renvoie donc aux procédures de mobilité de droit commun (mutation, détachement, mise à disposition), indique a contrario que le dispositif juridique actuellement en vigueur ne comporte pas, en matière de personnel, tous les éléments susceptibles de garantir et d'accélérer le développement du regroupement et du partenariat entre collectivités dont chacun mesure pourtant la nécessité».

Devant toute évolution institutionnelle, la gestion de la fonction publique territoriale ne doit pas se présenter comme un obstacle «alors que sa fonction même est d'accompagner l'évolution institutionnelle des collectivités locales, de la favoriser et de la rendre efficace».

C) La fonction publique territoriale et le nouveau contexte de la gestion des services locaux

Le traité de Rome ne comportait pratiquement aucune disposition sur le service public. La notion de «service public universel» n'a été introduite que récemment. L'Europe a intégré progressivement l'idée que les citoyens des pays membres ont droit à un socle intangible en la matière, mais il ne s'agit là que de services publics industriels et commerciaux. Et si le traité d'Amsterdam fait référence de façon spécifique aux services économiques d'intérêt général, les dispositions relatives aux distorsions de concurrence conduisent à ne retenir que des critères marchands.

La politique européenne tend en outre à une libéralisation de la plupart des services publics industriels et commerciaux. L'internationalisation des marchés et le développement des nouvelles technologies poussent en ce sens. Quant à l'usager des services publics, il est de plus en plus un client - consommateur. Au niveau local, les délégations de service public au secteur privé se multiplient au détriment de la gestion directe par la fonction publique territoriale, de même que de nombreux services sont de plus en plus assurés par le secteur concurrentiel.

Si certains comme Robert Rochefort, directeur du Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (Credoc), peuvent déclarer que le triptyque du service public «démocratiser le service, corriger les inégalités et couvrir l'ensemble du territoire» perdurera, il n'en demeure pas moins que l'affaiblissement du «service public à la française» se profile derrière les évolutions ainsi constatées et que les répercussions pour la fonction publique territoriale en seront importantes.

1) Le service public à la française

Dans le cadre français, le service public est défini par trois critères.

Il s'agit d'une activité d'intérêt général.

Elle est organisée par une personne publique et gérée par une personne publique ou privée.

Elle peut être pour partie soumise à un régime exorbitant du droit commun (ce critère doit cependant être nuancé depuis l'apparition des services publics industriels et commerciaux, soumis de façon majoritaire aux règles du droit privé).

Son fonctionnement se fonde sur trois principes : la continuité (répondre, sans interruption, aux besoins des usagers), l'égalité d'accès et de traitement, la mutabilité (s'adapter à l'évolution des besoins).

Dans les faits, la notion d'intérêt général est évolutive. Elle répond à l'apparition de nouveaux besoins et à la décision, par les autorités publiques,

de les prendre en compte de manière collective. Cette notion même est de moins en moins fondée sur l'idée que l'intérêt général se confond avec celui de la Nation. D'autres intérêts généraux apparaissent au niveau des diverses échelles territoriales, la commune, le département, la région, l'État, voire l'Europe. Ils se confrontent de plus en plus.

A côté de l'État, les collectivités locales assument de plus en plus des missions de service public. Notamment elles ont multiplié leurs interventions dans ce cadre depuis les lois de décentralisation et se regroupent de plus en plus pour gérer des services en commun (assainissement, voirie, transports, distribution de l'eau...).

En outre, la distinction entre le caractère public du service et la nature de son opérateur - public ou privé - n'a cessé de s'accroître. Si l'affermage ou la concession existent depuis longtemps, l'ouverture croissante à des personnes de droit privé caractérise aujourd'hui la mise en œuvre du service public.

2) Répondre à l'évolution des besoins par la formation

L'évolution de notre société fait aujourd'hui apparaître de nouveaux besoins collectifs parmi lesquels figurent notamment ceux liés :

- à la cohésion sociale, à l'action sociale (maintien du lien social, intégration des populations, actions en direction des plus jeunes, des personnes âgées, notamment dépendantes, urbanisme devant favoriser les brassages de population, médiation dans les quartiers difficiles, les banlieues et les zones rurales);
- à la sécurité et la tranquillité publiques;
- à l'aménagement du territoire, de l'espace, et au développement local et du tissu économique;
- à l'amélioration des services collectifs: transports en commun (dont les chemins de fer qui sont progressivement transférés aux régions), élimination des déchets (préoccupation se retrouvant également sous le thème de l'environnement et du cadre de vie);
- à une gestion harmonieuse, sur l'ensemble du territoire national, des routes, des voies d'eau, et de l'ensemble des réseaux (transports, énergie, communication) incluant les préventions nécessaires pour réduire les conséquences prévisibles des intempéries en coopération avec les autres pays européens;
- à l'écologie et à la préservation de l'environnement (air, eau, bruit, déchets, urbanisme respectant les espaces naturels);
- à l'éducation et à la formation, à l'emploi;
- aux loisirs (sports, culture...) et au temps libre.

Seul un système de fonction publique territoriale peut doter le service local de la neutralité, de l'indépendance et de l'universalité d'accès qui assureront sa crédibilité et son efficacité auprès des populations concernées, mais il est permis de s'interroger sur plusieurs points :

- les collectivités locales auront-elles les capacités à répondre à toutes les attentes nouvelles?
- la seule solution réside-t-elle dans le développement de l'emploi public?
- les fonctionnaires territoriaux ont-ils toutes les compétences pour assumer des missions de plus en plus complexes?

Pour Michel Delebarre, ancien ministre d'État, président du conseil régional Nord-Pas-de-Calais, maire de Dunkerque et actuel Président du CNFPT, « la fonction publique territoriale est en train d'évoluer d'une manière dont on n'a pas toujours conscience. La fonction publique territoriale couvre en gros deux cent cinquante à trois cents métiers différents au regard de la gamme des activités remplies par les fonctionnaires territoriaux. Certains métiers évoluent d'une façon considérable avec l'évolution des technologies.

Il fut un temps où les collectivités territoriales, pour recruter des informaticiens que nous n'avions pas dans la fonction publique territoriale, les recrutaient par voie de contractualisation. Aujourd'hui, nous recrutons des fonctionnaires qui sont dans le domaine de l'informatique, qualifiés, préparés pour assumer un certain nombre de tâches.

Dans les métiers de la communication qui se sont considérablement développés, nous avons encore des recrutements par voie de contractualisation. Nous avons de plus en plus de recrutements de fonctionnaires préparés à

cette orientation conformément au statut de la fonction publique territoriale. Dans les métiers de l'urbanisme qui ont évolué (paysagistes, architectes), on trouve de plus en plus, dans le contexte de la fonction publique territoriale, des hommes et des femmes compétents.

La fonction publique territoriale accompagne la diversification des métiers et des responsabilités et, depuis quelques années, nous assistons à une extraordinaire évolution du niveau de qualification de la fonction publique territoriale d'une manière telle que, je crois, on n'a pas suffisamment pris la mesure de cette évolution »⁵¹.

L'apparition de nouveaux besoins de proximité va faire évoluer en profondeur le travail territorial. Celui-ci se caractérisera par une plus grande technicité individuelle et une meilleure adaptabilité. Un effort accru de formation des agents paraît de ce point de vue tout à fait indispensable pour permettre aux collectivités d'assumer, dans un cadre plus décentralisé, ces évolutions.

3) La gestion des services publics locaux et le secteur privé

La gestion des services publics locaux revêt aujourd'hui des formes diverses. Elle peut être directe comme dans le cas de la régie. C'est la collectivité qui gère le service public avec ses propres moyens financiers et en personnel. Pour certains services publics industriels et commerciaux, la régie peut devenir indirecte: existe alors une certaine autonomie financière et administrative. La réalisation des investissements comme l'exploitation des services reposent sur la collectivité.

La gestion peut être déléguée à un organisme public ou privé. C'est le cas lorsqu'il y a affermage ou concession. L'exécution du service public est confiée contractuellement par la collectivité locale à un organisme de son choix.

Dans le cas de l'affermage, les investissements sont en principe à la charge de la collectivité délégante qui les définit, les réalise et les finance en qualité de maître d'ouvrage public. Dans celui de la concession, c'est le partenaire de la collectivité qui assume cette mission de maître d'ouvrage en réalisant les investissements et en assurant leur financement par les redevances perçues sur l'usager.

Les arguments en faveur de l'un ou de l'autre de ces types de gestion s'articulent autour de plusieurs points.

La technicité croissante de certaines missions exige la constitution de services opérationnels, dotés de personnels hautement qualifiés, et un savoir-faire qui sort des domaines courants d'intervention des collectivités. Les services en régie peuvent souffrir d'un manque d'agents disposant d'une qualification technique appropriée, auquel peut s'ajouter une rigueur financière insuffisante qui se traduit parfois par des surcoûts d'exploitation.

Le système de la régie est alors critiqué au nom de l'efficacité. C'est aussi au nom de cette même efficacité que se sont multipliées les délégations de services. En réalité, cette formule permet aux collectivités de bénéficier des moyens financiers souvent conséquents des sociétés délégataires et de réduire leurs propres charges d'investissements. Elle a souvent eu pour conséquence une hausse des prix, aggravée, en absence d'encadrement et de contrôle et du fait de la moindre transparence de ce mode de gestion, par certains abus⁵². Comme l'a fait remarquer M. Debeir (CGT)⁵³, elle fait aussi ressortir une contradiction entre le souci de rentabilité, qui fonde l'action du secteur privé, et celui de répondre aux besoins de la population, quels que soient les moyens dont elle dispose. Ce souci est à la base du service public.

L'essence même du service public est en effet d'être « producteur et garant de droits » et de « maintenir ou restaurer le sens de l'intérêt général ». Il existe une « logique publique différente de la logique privée par ses moyens et ses objectifs » et « un certain nombre de conditions sont indispensables pour garantir l'impartialité, l'accès au service public, l'égalité des droits »⁵⁴. Le reconnaître, c'est reconnaître l'importance d'une fonction publique territoriale.

Ce n'est pas, en revanche, nier la nécessité d'un service public efficace et de qualité, ni la possibilité pour le secteur privé de prendre en charge des services qu'il serait mieux à même de rendre.

La Cour des comptes, dans son rapport public particulier de janvier 1997 consacré aux services publics de l'eau et de l'assainissement, observait qu'en ce domaine, «*face à des obligations nouvelles et à des responsabilités étendues (normes européennes, législation plus contraignante), les communes éprouvent des difficultés à mobiliser les moyens nécessaires*». Elle soulignait que ces difficultés avaient été «*un facteur propice au renforcement des délégations de services publics, enregistré depuis une quarantaine d'années*». La part du secteur privé est ainsi passée pour la distribution de l'eau potable de 31 % en 1954 à 75 % en 1991.

Elle est pourtant restée à 40 % dans le domaine de l'assainissement. Faut-il en déduire que, si la tendance pour les collectivités à déléguer l'exécution du service public semble assez nette, elle ne touche que certains secteurs? D'ailleurs, dans d'autres pays européens, la gestion en régie existe. Elle ne constitue pas une spécificité française. En tout état de cause, dans tous les cas où ce mode de gestion restera utilisé, il nécessitera une recherche plus grande d'efficacité notamment en termes financiers et une qualification accrue des agents pour faire face aux évolutions techniques et technologiques ainsi qu'aux normes nouvelles. La fonction publique territoriale devra alors acquérir des compétences plus pointues. De nouveaux métiers et une formation adéquate seront à développer.

Par ailleurs, si l'hypothèse d'un accroissement de la part du secteur privé dans la gestion des services publics, et plus généralement dans l'offre de services au public, se confirme dans le contexte des évolutions imposées par l'Union européenne, il faudra :

- d'une part, faire en sorte que les collectivités et les usagers soient en mesure de mieux contrôler et de mieux maîtriser les gestions déléguées. A cet égard, perdant la compétence de maître d'œuvre, les fonctionnaires locaux devront être mieux à même d'assurer la maîtrise d'ouvrage;
- d'autre part, éviter que le marché s'attribue la seule part solvable des services en laissant au secteur public les populations exclues, tendance déjà à l'œuvre dans le domaine de la santé, des loisirs ou de l'habitat.

En conclusion, les perspectives qui se dessinent laissent supposer :

- que les besoins locaux vont s'accroître et se diversifier, que leur satisfaction fera appel à de nouveaux métiers, mais qu'une part de la réponse à ces besoins sera donnée par le secteur privé;
- que les évolutions institutionnelles (coopération intercommunale) et les modifications organisationnelles liées à la gestion même du service public (délégation de services) entraîneront une transformation des tâches des agents territoriaux;
- que la fonction publique territoriale devra, en conséquence, s'adapter pour offrir aux collectivités les personnels permettant de répondre à ces évolutions : agents plus performants et cadres plus nombreux. Mais pour ce faire, elle devra régler un certain nombre de problèmes qu'elle connaît depuis plusieurs années.

II/ Des dysfonctionnements auxquels il faut remédier

Quinze ans après l'entrée en vigueur du titre I^{er} du statut général, la fonction publique territoriale demeure un sujet de débat.

Deux visions depuis sa création s'opposent :

- la première fait prévaloir le fait que les agents des collectivités territoriales sont des fonctionnaires de la République, principe consacré par l'unité du statut, l'identité des droits et des devoirs, la comparabilité des situations et perspectives de carrière entre les fonctionnaires d'État et ceux de la fonction publique territoriale;
- la seconde met l'accent sur le principe de libre administration des

collectivités locales en référence à l'article 72 de la Constitution, avec comme corollaire la prise en compte de la spécificité de l'administration locale et les exigences d'une gestion décentralisée.

Ces deux logiques fondatrices ne diffèrent pas sur le diagnostic et le recensement des difficultés que connaît la fonction publique territoriale. A l'inverse, ces points de vue s'opposent quant aux solutions à apporter. Mais l'équilibre qui résulte de leur confrontation est sans doute le point autour duquel la réflexion doit s'articuler pour faire émerger des propositions susceptibles d'améliorer et de moderniser le fonctionnement de la fonction publique territoriale.

Comme nous le verrons, il s'agit moins de repenser le cadre institutionnel que de faire vivre et évoluer le système de gestion en vigueur.

A) Des problèmes persistants

Rapports, articles et ouvrages spécialisés publiés depuis quinze ans font état des principaux dysfonctionnements relevés dans la fonction publique territoriale.

Nous en retiendrons trois pour établir le recensement des principales difficultés.

1) Le rapport de Jacques Rigaudiat

Un premier rapport fut commandé en 1992 par le gouvernement à Jacques Rigaudiat sur la fonction publique territoriale. Cette mission correspondait, selon le ministre de l'Intérieur de l'époque, à une volonté de modernisation de la fonction publique territoriale.

Les dysfonctionnements, selon Jacques Rigaudiat, sont au nombre de cinq. Ils concernent :

- **La procédure de recrutement des agents**

D'une lourdeur redoutable, elle a notamment pour conséquence de favoriser un recours excessif aux agents contractuels et contribue ainsi à discréditer l'ensemble du système de la fonction publique de carrière.

Le rapporteur constate qu'une collectivité territoriale respectueuse des dispositions statutaires doit patienter près de deux ans pour pouvoir disposer d'un agent d'encadrement.

- **Les modalités des concours**

En ce qui concerne notamment la nature des épreuves, elles sont inadaptées à la réalité des emplois.

Ainsi et à titre d'exemple, le concours d'adjoint administratif ne permet pas de vérifier l'aptitude du candidat à utiliser un traitement de texte.

- **Les seuils et quotas** (voir annexes)

Ces paramètres qui conditionnent le fonctionnement des cadres d'emplois et le déroulement de la carrière des agents sont considérés par les élus et les fonctionnaires comme arbitraires. Ils limitent abusivement la possibilité offerte à chaque collectivité territoriale de proposer aux agents, jugés méritants ou exerçant des responsabilités, l'accès aux grades supérieurs.

- **Le reclassement des agents**

Le système de reclassement des incidents de carrière, selon M. Rigaudiat, fonctionne mal du fait que ceux qui en ont la charge (centres de gestion et CNFPT) n'ont notamment pas le pouvoir d'imposer des recrutements aux autorités territoriales qui sont seuls maîtres des nominations.

Ce mécanisme est jugé déresponsabilisant et pervers par le rapporteur.

- **Le Centre national de la fonction publique territoriale**

Celui-ci connaît deux problèmes : le premier, organisationnel, qui tient à un fonctionnement excessivement centralisé de l'établissement, l'autre, financier, qui provient du poids croissant des missions obligatoires non liées à la formation.

Les dysfonctionnements recensés, Jacques Rigaudiat propose d'une part d'apporter des solutions concrètes et pratiques pour permettre à «*la fonction publique territoriale de retrouver une plus grande sérénité dans la gestion du cadre statutaire actuel*» et d'autre part d'engager un débat dans le but de faire émerger un projet négocié de nouvelle architecture statutaire.

2) Le rapport de Rémy Schwartz

Six ans après le rapport de Jacques Rigaudiat et malgré la mise en œuvre de la loi Hoeffel en 1994, il ressort du rapport Schwartz que les difficultés n'ont pas été surmontées.

Ce rapport commandé par Émile Zucarelli, ministre de la Fonction publique et de la réforme de l'État, a été publié le 6 mai 1998. Il est ordonné autour de neuf chapitres dont le plus développé est celui qui concerne l'organisation des concours.

• Création d'un recueil des actes administratifs territoriaux

Afin d'assurer une plus grande transparence des nominations, Rémy Schwartz propose de créer un recueil des actes administratifs territoriaux destiné à publier toutes les déclarations d'emplois de catégorie A et B et toutes les décisions portant ouverture de concours et nominations de fonctionnaires des catégories A et B. De cette publication dépendrait le caractère exécutoire des actes précités.

• Création d'un Groupement d'intérêt public (GIP)

Pour coordonner le travail des centres de gestion et celui du Centre national de la fonction publique territoriale, pour permettre parallèlement au public d'avoir une vision plus claire du rôle joué par ces institutions, le rapporteur propose la création d'un groupement d'intérêt public.

Ce groupement réunissant le CNFPT, les centres départementaux de gestion et l'Union nationale des centres de gestion aurait pour compétences de :

- centraliser des informations détenues par les différents établissements publics pour en assurer une diffusion immédiate et générale (en l'état par Minitel) : concours, vacances d'emplois, bourse de l'emploi, nominations ;
- coordonner l'organisation des concours ;
- assurer avec les centres départementaux de gestion une mise à jour permanente et immédiate des listes d'aptitude.

• Associer les collectivités non affiliées au fonctionnement des centres départementaux de gestion.

Il serait créé un collège de collectivités non affiliées au sein des centres de gestion pour harmoniser les pratiques de gestion du personnel.

• Réorganiser les concours.

Avec dix propositions, c'est le chapitre le plus fourni. Selon le rapporteur, il convient :

- de poursuivre la décentralisation des concours de catégorie B postérieurement à la création du GIP ;
- de réviser périodiquement toutes les épreuves des concours pour les adapter aux besoins des collectivités en supprimant notamment les épreuves désuètes et inutiles ;
- de modifier les épreuves du concours des administrateurs territoriaux ;
- de recadrer les concours sur titre : lorsqu'un titre ou diplôme d'État suffit à l'exercice d'une profession, les concours devraient être systématiquement simplifiés ;
- d'envisager la suppression des concours internes et réservés de professeur de musique, quasiment impossibles à mettre en œuvre. Ils pourraient être remplacés par une voie interne au diplôme d'État correspondant ;
- de créer un troisième concours d'attachés et d'administrateurs, ouvert à tous ceux justifiant d'une expérience professionnelle dans le secteur public ou privé (par exemple dix années d'expérience professionnelle) ;
- d'affirmer l'impartialité des concours : à cet égard, les jurys doivent être extérieurs aux collectivités. Les collectivités non affiliées qui décideraient d'organiser elles-mêmes les concours choisiraient les membres du jury sur une liste de personnalités qualifiées rendue publique par le centre de gestion. Les enseignants ou formateurs préparant aux concours de la fonction publique territoriale ne pourraient siéger dans les jurys ;
- de faire connaître dans les universités et instituts d'études politiques les concours territoriaux.

• Favoriser le recrutement de fonctionnaires.

Ce chapitre comprend huit propositions et notamment :

- adapter le nombre de places aux concours selon les besoins ;

- créer des listes complémentaires pour les résultats des concours ;
- réduire la durée de la formation initiale, notamment des lauréats du concours des attachés ayant obtenu un diplôme professionnalisé, validé par le ministre de l'Éducation nationale (mise en œuvre de l'article 51 de la loi du 27 décembre 1994) ;
- imposer l'obligation de recrutement à toute collectivité ou établissement qui aurait déclaré vacant un emploi d'administrateur, de conservateur ou d'ingénieur en chef ; une liste de classement serait dressée par le jury et les lauréats auraient une priorité de choix selon leur rang ;
- supprimer la possibilité de remplacer un agent titulaire passant à un exercice à temps partiel par un contractuel ;
- plafonner la durée d'embauche par une collectivité d'un même contractuel à six ou neuf ans mais, en ce qui concerne les contractuels de niveau B, permettre le renouvellement de leur contrat pour un an ou jusqu'à l'organisation du premier concours dans le cadre d'emplois correspondant à leurs fonctions.

• Une régulation nationale des cadres supérieurs territoriaux.

Par souci de transparence, des commissions paritaires, placées auprès du CNFPT, mais dont la composition serait arrêtée par l'État sur proposition des organisations représentatives, assureraient la promotion interne et la promotion de grade dans les cadres d'emplois des administrateurs, conservateurs et ingénieurs.

• Une mobilité encouragée.

Constatant l'insuffisance de la mobilité des fonctionnaires territoriaux, le rapporteur propose d'encourager :

- la mobilité interne, en autorisant le détachement dans un autre cadre d'emplois d'une même collectivité, et en réexaminant la nouvelle bonification indiciaire ;
- la mobilité externe, par la création d'une bourse nationale de l'emploi (voir GIP) et l'ouverture de tous les corps de l'État au détachement des fonctionnaires territoriaux, notamment le corps des administrateurs civils, sans prévoir d'intégration systématique.

• Améliorer la gestion des carrières.

Cinq pistes sont proposées :

- accroître progressivement de 5 % les quotas d'avancement de grade en commençant par les cadres d'emplois connaissant les plus forts blocages ;
- abaisser progressivement les seuils démographiques pour les emplois fonctionnels en fonction de l'ouverture des postes mis au concours (sur cinq ans ou dix ans maximum) : une collectivité qui peut créer un emploi fonctionnel devrait pouvoir créer l'emploi statutaire correspondant ;
- permettre aux communes de 40 000 à 80 000 habitants de recruter leurs secrétaires généraux adjoints parmi les administrateurs ;
- permettre aux communes de 10 000 à 20 000 habitants de créer l'emploi fonctionnel de secrétaire général adjoint ouvert aux fonctionnaires de catégorie A, et de créer l'emploi de directeur des services techniques ouvert aux ingénieurs subdivisionnaires et ingénieurs en chef ;
- permettre aux communes de plus de 3500 habitants de recruter un attaché principal.

• La formation.

Les propositions visent trois types de formation :

- formation préparatoire : il s'agit d'organiser des préparations aux concours dans les Instituts d'études politiques (IEP) et les universités, d'envisager une préparation pour les fonctionnaires territoriaux par correspondance ;
- formation initiale : le rapporteur propose de créer des passerelles avec les écoles de formation de l'État (École nationale d'administration (ENA), Institut régional d'administration (IRA)) et d'instituer une formation minimum de culture générale pour les fonctionnaires nouvellement recrutés ;
- formation continue : une meilleure réactivité du CNFPT aux besoins des collectivités est souhaitée, notamment en gestion des ressources

humaines, finances, comptabilité et dans les métiers de l'environnement: ouverture de la formation continue de l'ENA aux fonctionnaires territoriaux, via une association avec le CNFPT, et des IRA à la formation continue des attachés territoriaux.

3) Le rapport du Sénat

Un troisième et dernier rapport, rédigé par le Sénat et intitulé «faire une République territoriale: l'unité dans la diversité», dont l'objet est de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer des améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales, suggère une série de mesures concernant la fonction publique territoriale.

«Considérant que les élus locaux devraient avoir à leur disposition les moyens humains, matériels et financiers leur permettant de mettre en œuvre les politiques locales dans l'intérêt général», l'auteur constate que «les règles régissant la fonction publique territoriale ne remplissent pas les impératifs d'efficacité et de souplesse».

Dénonçant la perversité du principe de parité qui interdit quasiment à une collectivité territoriale de récompenser les efforts de productivité et les mérites individuels de ses agents, le rapporteur observe que les élus locaux sont «confrontés aux rigidités du statut»:

- en matière de recrutement et de concours, il regrette l'augmentation des «reçus-collés» et le caractère déconcertant de l'organisation des concours. Notant par ailleurs la longueur excessive de la procédure de recrutement, le rapport dénonce le manque de transparence et de coordination des concours ainsi que l'inadaptation de certaines épreuves;
- seuils démographiques et quotas pénalisent les petites et moyennes collectivités qui ne peuvent promouvoir leurs agents;
- la mobilité inter-filières et inter-fonctions publiques est quasi inexistante;
- parallèlement à ces aspects statutaires, les principales institutions de la fonction publique territoriale font également l'objet de nombreuses critiques. Le CNFPT est jugé trop centralisé alors que ses missions partagées entre formation et gestion sont mal définies. Les centres de gestion coordonnent insuffisamment leurs actions, ce qui peut porter préjudice aux collectivités qui ont recours à leurs services;
- la gestion des incidents de carrière n'est pas satisfaisante en raison de l'irresponsabilité des acteurs en présence (fonctionnaires, centres de gestion ou CNFPT);
- le rapporteur regrette que les élus locaux ne soient pas invités à participer aux négociations salariales alors que ce sont eux qui ont à assumer au plan local les décisions prises par le gouvernement;
- regrettant par ailleurs que le recrutement de contractuels soit trop fortement encadré par la loi, le rapporteur semble redouter «une nouvelle vague de titularisation» alors que les collectivités territoriales recourent aux non titulaires pour retrouver une certaine capacité d'adaptation aux nouveaux besoins que les statuts particuliers ne peuvent satisfaire.

Telles sont les principales observations faites par le rapport sénatorial.

Il ressort d'un rapide examen de ces textes que les diagnostics établis ne sont éloignés, ni dans l'analyse, ni dans l'appréciation globale portée sur la fonction publique territoriale.

En revanche, les éléments de solutions proposés par les uns et les autres divergent profondément.

Ceci étant, au moment où des départs massifs d'agents publics sont attendus et à l'heure où les pouvoirs publics envisagent d'accroître le pouvoir des collectivités décentralisées, il est nécessaire de recenser les propositions des différents acteurs de la fonction publique territoriale destinées à en améliorer le fonctionnement.

B) Les éléments de solutions

1) Les propositions privilégiant le principe de spécificité et de libre administration des collectivités locales

Même si tous les employeurs locaux s'accordent pour reconnaître que le principe d'une fonction publique de carrière ne doit pas être remis

en cause, une partie d'entre eux considère que les collectivités locales devraient en revanche bénéficier d'une certaine souplesse dans la gestion de leur personnel. Telle est la vision qui s'exprime dans le rapport sénatorial précité qui fait deux propositions: une professionnalisation des concours et un recours plus étendu aux contractuels.

S'agissant des concours, le rapporteur s'interroge sur l'avenir des systèmes du concours: «Le système du concours a-t-il vocation à rester le mode exclusif de recrutement dans la fonction publique, alors que les départs à la retraite sont une occasion de diminuer le nombre de fonctionnaires, de les affecter aux postes où les besoins vont être les plus sensibles demain et d'embaucher les personnes qui auront les compétences requises, sans pour autant remplir les conditions de diplôme ou réussir l'ensemble des épreuves d'un concours inadapté aux réalités professionnelles?»

Précisant sa pensée, l'auteur indique que «la mission est favorable» à une meilleure reconnaissance de l'équivalence des titres.

Pour l'accès à certains métiers, notamment dans les filières techniques, sociales et culturelles, la possession du diplôme d'État correspondant devrait suffire. Selon le rapporteur, organiser des épreuves spécialisées n'a guère de sens et se révèle coûteux pour les collectivités, alors que l'aptitude des agents à l'exercice de la profession a déjà été validée par l'obtention du diplôme d'État correspondant. A titre d'exemple, les collectivités locales devraient pouvoir recruter sans leur faire passer un nouveau concours, les professeurs de musique diplômés du conservatoire.

A ce sujet, la prise en compte des métiers et des profils suppose la confrontation de l'institution culturelle et de la société. Or il apparaît qu'une partie de la filière culturelle a été pensée dans une abstraction, sans imaginer le lien très étroit de l'institution avec le territoire sur lequel elle opère.

Constatant que l'essentiel des mesures visant à améliorer la gestion des concours relevait du pouvoir réglementaire, la mission regrette l'absence d'instance de concertation en la matière.

Par ailleurs, la mission revendique le pouvoir de recourir plus facilement aux contractuels pour répondre aux nouveaux besoins des collectivités.

A propos de mobilité, du déroulement de carrière, le rapport sénatorial insiste sur la nécessité d'un assouplissement des quotas et des seuils démographiques et revendique une promotion interne se fondant essentiellement sur la valeur professionnelle des agents.

A cela s'ajoute le désir que la formation des agents s'effectue au sein même de la collectivité et que la validation des acquis professionnels des agents soit prise en compte dans le cursus de formation.

A l'opposé de cette vision locale de la gestion des personnels territoriaux, les tenants d'une conception supra territoriale mettent l'accent sur le caractère unitaire et paritaire de la fonction publique territoriale.

2) Une vision renouvelée du statut

Marine Dorne-Corrage devant la section le 12 avril 2000 exprime cette vision:

«Il paraît évident que ce n'est pas au niveau d'une seule collectivité que peuvent s'appliquer ces mesures de régulation pourtant inhérentes à la notion même de corps ou de cadre d'emplois, de même d'ailleurs que c'est au sein d'un «bassin d'emplois» publics plus vaste que s'apprécient nécessairement les besoins de recrutement par concours ou que devraient être lancées les passerelles entre les trois fonctions publiques qui travailleront de plus en plus ensemble et qui seront appelées à moyen terme à «échanger leurs emplois» pour satisfaire les besoins nouveaux et reclasser les agents issus des services réorganisés ou transférés.

En définitive, si la construction statutaire a bien accompagné et permis la réussite de la première phase de la décentralisation, la fonction publique territoriale ne participera efficacement aux objectifs nouveaux de l'aménagement du territoire et au futur partage des pouvoirs dans l'espace européen tels que décrits plus haut, que lorsque les autorités locales choisiront de s'organiser durablement comme un employeur collectif au sein d'un ensemble institutionnel de droit public dont le législateur a déjà créé les structures principales et qui, pour l'exercice

des compétences dont il dispose à l'heure actuelle, a largement fait la preuve de son efficacité.»

Cette vision supra communale, respectueuse du principe d'une fonction publique de carrière, exige la mise en œuvre d'une série de mesures à savoir :

• **Les centres de gestion auxquels sont affiliées toutes les collectivités territoriales gèrent la carrière des agents et organisent les concours.** Il convient par ailleurs que le recrutement comme la gestion s'opèrent au niveau géographique pertinent :

- département pour la catégorie C ;
- région pour la catégorie B ;
- national pour la catégorie A.

• **Les collectivités territoriales sont seules responsables de l'affectation des agents dans un emploi.**

Cela suppose que nul ne puisse être titularisé s'il n'est affecté dans un emploi, et que dès lors qu'un agent est recruté par une collectivité territoriale, il est mis à disposition à durée indéterminée auprès de cette collectivité par le centre de gestion. Cette formule présente l'avantage d'une gestion mutualisée des quotas et d'une disparition des seuils démographiques en tant que tels.

• **La mobilité inter-collectivités et inter-fonctions publiques** est érigée en principe de gestion de la carrière des fonctionnaires.

Cette conception qui a pour ambition de concilier la décentralisation avec une logique de fonction publique exige que les élus locaux et les partenaires sociaux y adhèrent. Pour ce faire, ce projet doit être négocié et non pas imposé.

De leur côté, les partenaires sociaux participent activement à cette réflexion collective.

3) Le point de vue des partenaires sociaux

Une lecture attentive des comptes-rendus des interventions des principaux responsables syndicaux de la fonction publique territoriale lors de la table ronde du 19 janvier 2000 organisée au sein de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire du Conseil économique et social permet d'avoir une idée précise des propositions élaborées par chacune des organisations de représentants des personnels.

La CFDT et la CGT mettent l'accent sur la nécessité, d'une part, d'une gestion supra-territoriale de la gestion des personnels et, d'autre part, sur l'indispensable mutualisation des outils de gestion.

Selon la CGT, la structuration de la fonction publique territoriale a permis de consolider un service public local de qualité, reconnu massivement par la population pour son efficacité et sa qualité.

Ce constat, néanmoins, ne doit pas masquer les dysfonctionnements qui, au cours des années, ont pu être observés.

Pour la CGT, toutes les collectivités doivent être affiliées aux différents centres de gestion et les carrières des agents, les concours et les examens professionnels doivent être gérés par les centres de gestion à trois niveaux :

- départemental ou interdépartemental pour la catégorie C ;
- régional pour la catégorie B ;
- national pour la catégorie A.

S'agissant des seuils, il convient, pour la CGT, d'inverser la logique actuelle. Pour ce faire, il ne faut plus interdire le recrutement de catégorie supérieure sous un certain seuil mais obliger à un recrutement au-dessus d'un certain seuil.

L'organisation des concours doit être mise en œuvre, selon la CGT, à partir des déclarations de postes des collectivités, celles-ci devant établir chaque année un tableau des postes vacants à promouvoir par concours, lequel est transmis aux centres de gestion qui ouvrent et organisent les concours.

L'objectif est bien entendu d'aboutir à une véritable gestion prévisionnelle des emplois dans la fonction publique territoriale.

Pour la CGT, la réussite au concours implique le recrutement du stagiaire par le centre de gestion qui, à l'issue du stage, affecte le

lauréat dans une collectivité sur la base des souhaits du lauréat et de la collectivité.

Par ailleurs, la mobilité des agents dans les trois versants de la fonction publique sur des corps équivalents doit faire partie des possibilités de carrière des agents. S'agissant des organes de la fonction publique territoriale, le Centre national de la fonction publique territoriale devrait être déchargé de toute autre mission que celle de la formation et le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale devrait voir ses prérogatives renforcées pour qu'il puisse assumer pleinement ses missions de consultation et d'observation.

La CFDT-Interco formule une série de propositions destinées à affirmer la prééminence de la dimension gestion des personnels.

Il convient selon la CFDT :

• De renforcer le rôle des centres de gestion départementaux de manière à faire émerger à ce niveau une véritable politique de gestion prévisionnelle de l'emploi public local.

• De créer un lieu d'observation et d'analyse de la fonction publique territoriale au service de cette dernière, s'appuyant sur la mise en réseau des centres de gestion.

• De permettre au CNFPT d'assumer pleinement ses compétences en matière de formation et de renforcer ses capacités dans le domaine de la formation continue.

• De favoriser un meilleur équilibre entre des structures de la fonction publique territoriale à savoir :

- renforcer le pouvoir de proposition du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale en lui permettant de disposer de ses propres moyens de connaissance de la fonction publique territoriale ;
- définir les missions qui relèvent de la gestion et celles relevant de la formation ;

- réserver au Centre national de la fonction publique territoriale la mission de formation et confier aux centres de gestion les missions de gestion.

La fédération des personnels des services publics et des services de santé Force Ouvrière considère qu'il est essentiel, à la veille de la deuxième phase de la décentralisation, de réaffirmer la spécificité de la fonction publique territoriale, tout en veillant au respect des principes d'égalité et de comparabilité.

Le choix initial, qui a consisté à concilier l'exigence d'un statut national avec la multiplicité des employeurs locaux, demeure opérant pour l'avenir.

Trois points méritent selon FO d'être soulignés plus particulièrement :

- l'obligation d'assurer une formation initiale et continue de qualité pour l'ensemble des agents territoriaux et, par voie de conséquence, de déplaçonner le taux de cotisation alloué pour la formation en restaurant le paritarisme de gestion du fonds de formation ;
- l'urgence de moderniser le système de recrutement dans la fonction publique territoriale en tenant compte à la fois de la spécificité territoriale et d'un recrutement par voie de concours ;
- la volonté de réduire les emplois précaires encore trop nombreux dans la fonction publique territoriale.

Pour l'UNSA, la fonction publique territoriale a assuré de façon satisfaisante les missions que les lois de décentralisation ont confiées aux collectivités territoriales : un approfondissement de la décentralisation, pour peu qu'il apporte une efficacité économique accrue et un développement de la démocratie, exige une fonction publique territoriale de qualité qui soit plus attractive qu'elle ne l'est aujourd'hui. Il convient pour ce faire d'améliorer les règles de formation et de gestion des fonctionnaires territoriaux :

Dans cette optique, le Centre national de la fonction publique territoriale doit recentrer son activité sur la formation, à l'exclusion de toutes les autres missions, et la formation initiale d'application doit être développée en créant des écoles d'application comme il en existe dans la fonction publique d'État.

Dans le domaine de la gestion, les centres de gestion doivent, selon l'UNSA, développer leurs activités de gestion, de même qu'il est

nécessaire de créer un Centre national de gestion dont la vocation serait d'être un élément du réseau «centres de gestion» qui pourrait s'appuyer sur des contacts locaux pour assurer notamment le retour à l'emploi des fonctionnaires déchargés de fonction et la gestion des listes d'aptitude.

Selon l'UNSA, la question de l'obligation de nomination des lauréats aux concours, doit être approfondie et n'est pas incompatible avec le principe de libre administration des collectivités locales. L'UNSA juge également nécessaire de redéfinir la notion de comparabilité avec l'État au regard notamment des missions spécifiques assumées par les fonctionnaires territoriaux et du régime indemnitaire.

Pour la CFTC, toute réflexion prospective sur la fonction publique territoriale doit s'inscrire dans le cadre européen. Les transferts de souveraineté, le renforcement des institutions européennes au détriment des structures étatiques des pays membres sont autant d'éléments à intégrer pour formuler des propositions pertinentes.

Constatant par ailleurs que le statut public du fonctionnaire territorial tel que défini en droit français ne correspond déjà plus à la définition qu'en donne la Cour de justice européenne, la CFTC affiche un certain pessimisme sur la pérennité du statut de la fonction publique à la française, cette organisation appelant de ses vœux une réflexion à engager d'urgence sur l'impact de la construction européenne sur la fonction publique.

Selon la CFE-CGC, la crise de l'État providence, associée au poids économique considérable acquis ces quinze dernières années par les collectivités, doit amener inéluctablement à poursuivre le processus de décentralisation engagé, tout en imaginant un espace lisible rassemblant les actions locales dans la perspective d'une meilleure efficacité et du renforcement de la cohérence de la gestion au niveau local en veillant à conduire, piloter et coordonner les projets selon une approche globale et décloisonnée de la notion de service public.

Pour cela, il convient de :

- clarifier les besoins en compétences utiles;
- redéfinir les concepts de décentralisation et de déconcentration en vue d'une meilleure lisibilité des actions publiques, de façon à les rendre plus opérationnelles et ce à un meilleur coût;
- passer d'une culture de directives à celle liée à l'obligation de résultats en transférant les moyens aux élus employeurs de cette responsabilité, en qualité de catalyseur des dynamiques locales;
- développer les capacités d'expertise pour ouvrir vers des politiques transversales et fédératrices;
- veiller à maintenir et développer les niveaux de qualification indispensables à la certification de la qualité de service public en dehors des lobbies de normes à la mode mais dans une acceptation durable sur le court, moyen et long terme, c'est-à-dire dans une logique de prévision donc inscrite dans l'anticipation;
- adopter une méthodologie dans le cadre d'une démarche de résultat afin que toute action publique mise en place ne soit pas la conséquence de pressions, voire d'un ou deux courants de pensées ou thèses d'écoles, mais tendent bien vers l'intérêt général des bénéficiaires, donc des populations, évitant ainsi de devenir elles-mêmes outils de ségrégation, alimentant un concept de ghetto économique et social.

Pour la CFE-CGC, cette démarche doit pouvoir redonner un nouvel élan à la fonction publique territoriale, mais nécessite que la fonction publique, dans son ensemble, passe d'une logique formelle de gestion de l'emploi et de ses effectifs à une logique plus qualitative fondée sur la gestion des compétences et la formation continue des acteurs y participant dans le cadre d'un projet national toutes fonctions publiques confondues, d'État, hospitalière, territoriale: c'est seulement à ce prix que le service public retrouvera sa notoriété en dehors du champ concurrentiel entre les différentes fonctions publiques liées à un chevauchement des niveaux hiérarchiques et à l'enchevêtrement des responsabilités.

Les différentes associations, représentant les élus locaux, participent également à cette réflexion sur l'adaptation de la fonction publique territoriale aux besoins des collectivités locales.

4) Le point de vue des représentants d'associations d'élus

Les élus locaux, qui de leur côté ont à concevoir et à mettre en œuvre des politiques publiques pour répondre aux besoins des usagers, sont-ils favorables à ces évolutions?

• L'Association des maires de France

Selon M. Hoeffel, vice-président de l'Association des maires de France, l'évolution de la fonction publique territoriale passe par l'instauration d'une réelle égalité entre les fonctions publiques:

«Il faut que, dans les esprits, on arrive à admettre qu'il n'y a pas une fonction publique d'État qui est à niveau supérieur, et une fonction publique territoriale quelque peu décalée que l'on traiterait avec une certaine condescendance. Les responsabilités qui incombent aujourd'hui dans le cadre d'une structure ville, d'une communauté d'agglomération ou de communes, ou d'un département sont telles qu'elles sont parfaitement comparables avec les responsabilités qui peuvent être assumées dans le cadre de la fonction publique d'État. Je crois que, sur ce plan, surtout compte tenu d'une insuffisante prise en considération de l'échelon intercommunal n'était pas il y a 15 ou 16 ans ce qu'il est aujourd'hui, il y a des ajustements, il y a des adaptations législatives et réglementaires à réaliser pour que la fonction publique intercommunale soit reconnue comme étant de plein exercice et qu'elle ne soit pas décalée.»

• L'Assemblée des départements de France

L'Assemblée des départements de France (ADF), présidée par M. Puech appelle de ses vœux une fonction publique territoriale majeure, attractive et adaptée aux besoins concrets des employeurs publics.

Les présidents de conseils généraux demandent le respect de leur liberté de gestion de leurs personnels, fondée sur le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, et l'affirmation d'une fonction publique à part entière.

Dans la perspective d'une évolution souhaitée de la décentralisation, l'ADF demande la création d'une instance tripartite (ministre de la fonction publique, collège des employeurs locaux, syndicats) pour les négociations salariales et l'évolution de textes applicables à la fonction publique territoriale ainsi que la rénovation des instances de la fonction publique territoriale (renforcement du rôle et des pouvoirs du CSFPT, recentrage du CNFPT sur sa mission de formation).

En matière de gestion des personnels, l'ADF souhaite l'assouplissement, et dans certains cas la suppression, des quotas qui génèrent des blocages dans la gestion de la carrière des agents.

En matière de promotion interne, l'ADF exclut toute idée de régulation nationale.

• L'Union nationale des centres de gestion

L'Union nationale des centres de gestion (UNCDG), présidée par M. Pierre Geay, affirme le rôle de ses établissements départementaux comme devant être des:

- établissements de proximité dédiés à la gestion des personnels territoriaux;
- structures de mutualisation des ressources et des compétences dans le respect du principe de libre administration des collectivités locales;
- outils d'aide et de conseil auprès des collectivités dans leur domaine de spécialité, pour un meilleur développement local;
- supports fédérateurs pour l'ensemble des collectivités d'une politique départementale de l'emploi.

L'Union des centres de gestion demande le renforcement du rôle départemental des centres de gestion et la mise en place d'une coordination interdépartementale impliquant:

- la volonté d'asseoir une politique de l'emploi et des concours à partir du niveau de mutualisation le plus adapté en fonction du ou des territoires concernés;
- la capacité à mobiliser et à impliquer les collectivités non affiliées à une gestion commune de l'emploi public territorial.

CHAPITRE IV : UN CONSTAT ET SIX PROPOSITIONS EN FORME DE CONCLUSION

Au terme de la présente étude, son auteur espère avoir démontré que la création et l'organisation de la fonction publique territoriale ont joué un rôle non négligeable pour la mise en œuvre de la décentralisation issue des lois Defferre ainsi qu'à des degrés moindres pour celle de la politique d'aménagement du territoire.

Pour y parvenir, cette nouvelle et originale construction statutaire a dû et a su concilier les fondements de la fonction publique française (accès par concours, carrières, dissociation du grade et de l'emploi) selon un principe de parité avec la fonction publique de l'État et la spécificité issue à la fois des missions qu'elle exerce et surtout du principe constitutionnel de la libre administration des collectivités locales qui constituent autant de multiples « collectivités-employeurs ».

S'il ne saurait être question de remettre en cause le statut de la fonction publique territoriale, il n'en demeure pas moins que la question centrale reste le difficile équilibre à trouver entre la parité et la spécificité.

C'est à cette question que devront répondre les adaptations nécessaires à l'approfondissement de la décentralisation.

Aussi, pour contribuer à ce débat et en guise de conclusion de cette étude, l'auteur formule six propositions :

I/ Améliorer les conditions de recrutement

L'accès par concours à la fonction publique est un principe républicain. Il doit rester la voie de droit commun.

Mais un assouplissement des procédures de recrutement est nécessaire dans certains cas et pour certaines filières (filière technique, sociale et culturelle). Ainsi, lorsqu'un diplôme d'État permet déjà la reconnaissance des qualifications, le recrutement par voie de concours sur titres est à envisager, selon des modalités à définir pour chaque cadre d'emplois.

L'adaptation permanente du contenu des épreuves des concours doit être poursuivie sur la base d'une réflexion sur les profils professionnels et les qualifications requises.

Le principe de parité qui veut que les concours organisés à l'État et dans la fonction publique territoriale soient semblables ne saurait justifier l'inadaptation actuelle de certains concours. De même, la promotion sociale par examen professionnel ne doit pas être entravée par l'inadaptation de certaines épreuves de l'examen au contexte professionnel dans lequel évolue l'agent.

La prise en compte des expériences professionnelles doit être favorisée.

La création, pour les concours de catégorie A, d'un troisième concours ouvert aux candidats justifiant d'une expérience confirmée dans les emplois contractuels de droit public ou du secteur privé mérite d'être mise en œuvre.

La création d'un concours spécial d'accès au cadre d'emplois d'administrateur, ouvert aux directeurs territoriaux et aux attachés principaux, permettrait à court terme de remplacer les administrateurs devant partir en retraite et favoriserait ainsi la promotion interne des agents.

II/ Développer la formation

La formation est la clef de voûte de la modernisation et de l'adaptation des collectivités territoriales au renouveau des services publics. Les collectivités devront recruter des personnels de plus en plus qualifiés et former les personnels aux nouveaux métiers et exigences d'un service public de proximité.

La formation initiale d'application constitue une avancée importante de la construction statutaire et doit concerner tous les cadres d'emplois de la fonction publique.

Pour améliorer et mettre à disposition des collectivités des cadres immédiatement opérationnels, le CNFPT pourrait prendre en charge la formation initiale de toutes les catégories A, **avant leur entrée en fonction** (ce qui n'est actuellement le cas que pour les cadres A supérieurs). Le financement de cette mesure pourrait être assuré par une surcotisation, calculée au prorata des effectifs des cadres A des différentes collectivités.

La formation continue doit s'adapter aux nouvelles missions territoriales.

Une meilleure complémentarité entre les actions de formation du CNFPT et celle des collectivités territoriales doit être recherchée. Mais, au préalable, le budget de cet établissement national ne doit pas être amputé de dépenses concernant d'autres missions que la formation. Par exemple, les tâches de gestion qui diminuent d'autant le montant des recettes provenant du 1 % de « la masse salariale ».

II/ Assouplir le déroulement de carrière

Les collectivités décentralisées qui assument des missions de service public doivent pouvoir s'appuyer sur une fonction publique de carrière pour garantir le respect des principes qui régissent le service public local. Le système de la carrière ne doit pas cependant entraver la bonne marche des collectivités. Ce qui nécessite :

- **D'abaisser les seuils démographiques**

Les élus locaux estiment qu'ils doivent pouvoir librement appeler des cadres de haut niveau à venir dans leurs collectivités et établissements, considérant à juste titre que, dans le contexte actuel, la complexité de la gestion publique est souvent indépendante des considérations démographiques.

Le fait qu'à quelques habitants près, on puisse par exemple s'attacher ou non les services d'un administrateur ou d'un ingénieur est perçu comme une rigidité incompréhensible.

Il convient, dans un premier temps, pour garantir aux élus d'avoir des fonctionnaires d'un niveau adapté aux besoins, de baisser les seuils démographiques pour les emplois fonctionnels, puis de rapprocher ces seuils des seuils de création d'emplois statutaires.

- **De mutualiser et assouplir les quotas**

L'institution de quotas pour réguler les promotions internes ou avancements de grade se justifie par le fait que l'égalité entre agents d'un même cadre d'emplois suppose que les règles de promotion soient les mêmes sur tout le territoire.

Par ailleurs et pour favoriser la mobilité inter fonctions publiques, il est nécessaire de conserver une comparabilité avec l'État. Plusieurs facteurs nuisent cependant à l'efficacité du système. Pour corriger les dysfonctionnements constatés, il convient d'une part de mutualiser le calcul de l'assiette des quotas en y intégrant les personnels des collectivités non affiliées et d'autre part d'assouplir très rapidement les quotas d'avancement de grade connaissant les blocages les plus forts.

IV/ Mettre en place une véritable gestion prévisionnelle des emplois

Cette gestion consiste à prévoir et anticiper sur plusieurs années l'évolution des effectifs et des métiers qu'exerceront les fonctionnaires territoriaux.

Cette mise en place est d'autant plus nécessaire que chacun connaît les deux évolutions majeures des quinze années à venir dans la fonction publique territoriale. La diversification des métiers va s'accroître et des départs massifs à la retraite vont intervenir puisqu'ils vont toucher près de 35 % de l'ensemble de la fonction publique territoriale d'ici 2012.

La mise en réseau à un niveau départemental ou interdépartemental des informations détenues par les centres de gestion et l'ensemble des collectivités non-affiliées constitue la base indispensable de ce qui peut permettre une véritable gestion prévisionnelle des emplois.

Parallèlement, aux niveaux pertinents au regard des enjeux de l'emploi public, un collège des employeurs locaux regroupant collectivités non affiliées et centres de gestion, conseils généraux et régionaux, pourrait être créé pour constituer un socle solide et reconnu de détermination des besoins, des qualifications, des estimations quantitatives et de la mobilité, le CNFPT lui étant associé pour assurer sa mission de formation.

Riche de sa diversité et de sa spécificité, la fonction publique territoriale affirmerait davantage son unité si elle disposait d'un espace permettant une expression plus collective des employeurs territoriaux.

V/ Favoriser la mobilité

La poursuite du processus de décentralisation et du mouvement de déconcentration des services de l'État rendent nécessaires le rapprochement des fonctionnaires de l'État et des fonctionnaires territoriaux pour assurer la cohérence des politiques publiques.

La recherche de dispositions permettant la mobilité entre fonctionnaires territoriaux et d'État doit être encouragée. Il pourrait être envisagé, durant la formation initiale, l'instauration de stages à effectuer pour les fonctionnaires territoriaux à l'État.

Le principe de la mobilité/parité doit permettre à la fonction publique territoriale de trouver un vivier dans les autres fonctions publiques et réciproquement selon les cadres d'emplois.

Parallèlement, la mobilité inter-filières doit être ouverte à certains cadres d'emplois (exemple: l'animation).

VI/ Rénover les institutions de la fonction publique territoriale

• Redéfinir le rôle du CNFPT

Le Centre national de la fonction publique territoriale est à la fois un organe de gestion, d'organisation des recrutements et un outil de formation.

La diversité de ses missions fait qu'il ne peut consacrer le 1 % de la masse salariale qui lui est versé aux seules actions de formation.

Par ailleurs, la situation actuelle en fait un établissement unique mais avec une large autonomie aux vingt-huit délégations. Le choix d'un établissement unitaire ou d'une sorte de fédération d'établissements publics locaux autonomes doit être clairement établi.

Une évolution institutionnelle s'avère indispensable pour optimiser les moyens de l'établissement et sécuriser les décideurs du Centre national de la fonction publique territoriale.

• Coordonner les centres de gestion

La coordination de l'activité des centres de gestion est une nécessité pour répondre aux défis de recrutement des fonctionnaires.

Après la loi Hoeffel, les centres de gestion sont confrontés à une étape nécessaire d'évolution et de progrès: périmètre départemental et seuil des trois cent cinquante agents.

• Renforcer le rôle du CSFPT

Enfin, dans un cadre juridique clairement défini et doté de pouvoirs renforcés dans son rôle et dans ses moyens, le CSFPT pourrait, en plus de ses missions actuelles, assurer la coordination des instances de la fonction publique territoriale (CNFPT, centres de gestion, collectivités) dont il pourrait ainsi assurer la cohérence.

41) M. Ricot - Audition du 19 janvier 2000.

42) M. Amault - Audition du 19 janvier 2000.

43) M. Loth représentant Camille Ordonneau - Audition du 19 janvier 2000.

44) Marine Dome-Corraze - Audition du 12 avril 2000.

46) Audition du 10 novembre 1999.

47) A partir de 1999, les candidats diplômés en économie ont pu concourir à égalité de chances avec les juristes dans la filière administrative. Par ailleurs, des diplômés sanctionnant des connaissances en aménagement et/ou développement ont été reconnus pour certains concours de la filière technique.

48) Rapporteur Mme Jacqueline Mengin - Conseil économique et social - 27 au 28 octobre 1998.

49) Audition du 8 décembre 1999.

50) Audition du 12 avril 2000.

51) Audition du mercredi 9 février 2000.

52) La loi ATR qui organise la participation des usagers et celles des 2 et 8 février 1995 sur les délégations de services publics ont tenté de juguler ces dérives.

53) Audition du 19 janvier 2000.

54) M. Guenego (CFDT) - Audition du 19 janvier 2000.

DOCUMENT N° 5 :

Propositions synthétiques de l'AMF pour la fonction publique territoriale

Octobre 2002

Face aux enjeux démographiques qui sont devant nous, à la montée en puissance de l'intercommunalité et à la veille d'une nouvelle étape de la décentralisation, la qualité des agents territoriaux et leur adéquation au service public sont essentiels. Il est donc important que les élus assument pleinement leur responsabilité d'employeur.

Ils peuvent prendre appui pour cela sur la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences qui se met en place progressivement et à laquelle il convient qu'ils prennent une part active.

Dans le même temps, les règles présidant au recrutement, à l'évolution professionnelle, à la formation et au «management» des agents territoriaux doivent être réexaminées et réformées.

Le groupe de travail «Fonction publique territoriale» de l'AMF a consacré à cela plusieurs mois de réflexion et de débats auxquels ont participé des représentants des organismes statutaires et de la Direction générale des collectivités locales. Il a ainsi élaboré une série de propositions que le Bureau de l'Association des Maires de France a adoptées et qui ont été transmises au gouvernement et aux diverses instances statutaires.

L'Association des Maires de France a en effet une vocation naturelle à fédérer les réflexions, à contribuer à l'émergence d'une représentation des employeurs publics locaux et à être une force de proposition et de dialogue avec les partenaires sociaux, le gouvernement et le Parlement. La réussite de la décentralisation depuis 20 ans doit beaucoup aux fonctionnaires territoriaux. Il doit en être de même pour sa nouvelle étape. Face aux concurrences des autres fonctions publiques et du secteur privé, les jeunes doivent pouvoir choisir le service public local avec motivation et une perspective de carrière attractive. Il en va de la capacité administrative, technique et sociale de nos collectivités territoriales.

C'est au maintien et à l'amélioration de cette capacité que tendent les présentes propositions pour la fonction publique territoriale.

On en trouvera ci-dessous une présentation synthétique. Le texte détaillé de ces propositions peut être téléchargé en cliquant sur son intitulé dans le pavé de droite.

PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DES PROPOSITIONS

Recrutement

- adapter les concours aux besoins des collectivités locales sans tomber dans un excès de spécialisation qui serait créateur de nouvelles rigidités et contraire au principe de séparation du grade et de l'emploi
- mieux prendre en compte les acquis professionnels et les diplômes
- Formation
- donner la priorité à la formation tout au long de la carrière
- en faire bénéficier les agents de tous niveaux, dans le cadre de plans de formation et dans une perspective d'évolution professionnelle
- diminuer la durée des formations liées au recrutement et en adapter les contenus en fonction des diplômes et des acquis de chaque stagiaire
- prévoir, pour les bénéficiaires d'une formation initiale longue, une obligation de servir d'une durée de trois à cinq ans; cette obligation devra toute-

fois pouvoir être remplacée par le remboursement des frais entraînés par la formation, soit par le fonctionnaire, soit par l'établissement d'accueil.

Evolution professionnelle

- baisser les seuils démographiques de création d'emplois
- augmenter les quotas d'avancement de grade; les supprimer en catégorie C
- augmenter, sans les supprimer, les quotas de promotion interne
- permettre, au sein de chaque cadre d'emplois, des déroulements de carrières plus longs
- faciliter la mobilité et le passage d'une filière à l'autre

Evaluation

- donner aux autorités territoriales des outils ou guides pour les aider à évaluer la valeur professionnelle des agents territoriaux, de manière suffisamment fine, à partir d'un entretien au moins annuel, dans une double perspective d'appréciation de leur travail passé et de dialogue sur leur évolution professionnelle
- à partir de ces outils, tendre vers une harmonisation des critères et des barèmes

Régimes indemnitaires

- associer les élus à la définition des régimes indemnitaires
- introduire des éléments de souplesse permettant aux assemblées délibérantes d'adapter les montants indemnitaires aux besoins de la collectivité et à la situation locale
- modifier rapidement le texte réglementaire concernant les indemnités des agents territoriaux.

Aménagement du temps de travail

- s'agissant des astreintes, des permanences et des horaires atypiques, autoriser les collectivités locales à s'inspirer librement des textes applicables aux fonctionnaires de l'Etat connaissant des conditions de travail similaires.

Agents intercommunaux

- fixer à 10 000 habitants regroupés (au lieu de 20 000 habitants) le seuil de création des emplois fonctionnels de direction dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre
- dans le cas de mise en œuvre conjointe d'une compétence par un EPCI et une commune, autoriser la mise à disposition du personnel par la commune à l'EPCI au même titre que par l'EPCI à la commune.

Emplois-jeunes

- pour rendre possible la sortie du dispositif dans de bonnes conditions, l'AMF a déjà demandé aux ministres concernés que soient prises trois mesures pour favoriser l'accès des emplois-jeunes à la fonction publique et que soit mis en place un régime spécifique d'assurance chômage pour les emplois aidés.
- ces mesures doivent être complétées par des aides de l'Etat tant pour permettre aux communes de maintenir certaines activités assurées par des emplois-jeunes que pour aider ces derniers à préparer les concours ou à trouver des emplois dans le secteur privé.

DOCUMENT N° 6:

Livre blanc de l'Association des petites villes de France

Extrait de «La Gazette» n°1663 du 7 octobre 2002

PRÉFACE

Ce Livre blanc de l'Association des petites villes de France sur les problèmes relatifs à la Fonction publique territoriale dans les petites villes participe d'un double constat.

Forte d'un million et demi d'agents, la Fonction publique territoriale a joué un rôle majeur dans le succès reconnu et assumé, désormais par tous, des lois de décentralisation de 1982-1983. Sans elle, c'est un fait évident, les élus locaux n'auraient pas pu faire face aux nouvelles responsabilités qui leur ont été confiées par le législateur.

Pour autant, force est de constater que si les personnels de la Fonction publique territoriale ont su faire preuve, grâce à leur qualité, de leur capacité d'adaptation, le statut de la Fonction publique territoriale, qui a subi plus d'une trentaine de modifications depuis la loi fondatrice du 26 janvier 1984, s'avère par certains de ses aspects, exagérément rigide et trop contraignant.

Difficultés croissantes de recrutement, impossibilité d'assurer un déroulement de carrière véritablement attractif et évolutif, inadéquation des formations à l'évolution fulgurante des techniques et du droit... : la Fonction publique territoriale est à la croisée des chemins et se doit de trouver les voies d'une réforme rendue d'autant plus nécessaire que des départs massifs à la retraite vont s'opérer dans les dix prochaines années.

Cette question se pose avec une acuité toute particulière dans les petites villes. Moyens humains limités, seuils démographiques trop contraignants pour des recrutements de haut niveau, régime indemnitaire trop rigide... : tout concourt dans les petites villes à rendre la situation plus difficile et plus complexe, alors que jamais le besoin d'expertise et la recherche de matière grise ne sont apparus avec autant de force dans nos collectivités locales afin de faire face à une complexification et une judiciarisation sans précédent de la gestion locale.

Il ne s'agit pas pour autant de remettre en cause les principes fondamentaux du statut de la Fonction publique territoriale mais de parvenir à plus de souplesse dans la gestion des ressources humaines, en un mot de mieux répondre aux besoins des collectivités.

Au moment où s'engage, à l'initiative du gouvernement, une nouvelle phase de la décentralisation, l'objet de ce Livre blanc est double : d'une part, participer à la réflexion collective en avançant un certain nombre de propositions concrètes en la matière, propositions qui ne sont bien sûr pas à prendre ou à laisser, mais à discuter et à évaluer avec tous les acteurs concernés, les représentants des personnels en tout premier lieu, et d'autre part, souligner la spécificité des petites villes dans ce débat.

Avec un leitmotiv : la modernisation et l'adaptation de la Fonction publique territoriale sont la condition nécessaire à la réussite d'un nouveau mouvement de décentralisation. Ce sont là deux questions intimement liées.

*Martin Malvy,
ancien ministre,
président du Conseil régional Midi-Pyrénées,
président de l'APVF*

INTRODUCTION

La fonction publique territoriale, élément moteur de la vie des petites villes

La France compte encore plus de 2,2 millions de demandeurs d'emplois, et pourtant les quelque 60 000 employeurs de la Fonction publique territoriale témoignent dans leur grande majorité d'une difficulté croissante à recruter rapidement les personnels dont ils ont besoin et à assurer à ces derniers un déroulement de carrière véritablement attractif et évolutif. Difficultés à offrir des conditions de rémunération intéressante, à laisser entrevoir une mobilité interne réelle, ou à assurer une formation professionnelle digne de ce nom et adaptée à l'évolution des techniques et du droit... Les petites villes de France n'échappent pas à cette situation. Au contraire, elles la vivent plus cruellement encore de part leur spécificité.

Ni petites communes rurales, ni grandes agglomérations : les petites villes, à la frontière du monde rural et du tout urbain, ont des responsabilités et des besoins importants mais des moyens humains trop souvent limités par des règles juridiques et des seuils démographiques exagérément contraignants. Quel Maire, quel Président d'établissement intercommunal n'a jamais dénoncé certains dysfonctionnements en évoquant tout à la fois : quotas d'avancement, seuils de recrutement, formation initiale d'application trop longue, régime indemnitaire trop rigide...

Pourtant, comment ne pas reconnaître le rôle essentiel que tiennent les petites villes dans l'aménagement du territoire et dans l'accès aux services publics ? Pour répondre aux attentes fortes de la population, de ces 18 millions de français vivant dans les villes de 3 000 à 20 000 habitants, et de toutes celles et ceux vivant dans les communes environnantes, les besoins humains, l'expertise, la recherche de « matière grise » sont une nécessité constante dans les collectivités locales.

Aucune politique locale, aucun service public ne peut être mené à bien sans l'effort permanent des agents qui leur donnent vie au quotidien. Il importe donc que les Maires, chargés de recruter, de diriger et de coordonner le personnel municipal disposent des marges de manœuvre suffisantes pour répondre à l'ensemble de ces besoins.

Dans un contexte général en évolution permanente, la Fonction publique territoriale ne doit pas rester un îlot figé, incapable d'évoluer, cristallisant ce qui petit à petit se transformerait en archaïsme. Au contraire, issue des grandes lois de décentralisation de 1982-1983, ayant su relever le défi des compétences et responsabilités nouvelles, ayant su s'adapter aux nombreuses réformes intervenues depuis lors, la Fonction publique territoriale doit faire montre d'une plus grande souplesse d'organisation et offrir ainsi un cadre mieux adapté à ses personnels et à ses employeurs.

Néanmoins, plus de souplesse ne veut pas pour autant dire abandon du statut, statut auquel les Maires et les agents restent d'ailleurs très largement attachés. Ce sont de réformes concrètes, ponctuelles, mais néanmoins ambitieuses, dont il doit être question. Et ce, dans le respect des principes qui ont fondé la Fonction publique territoriale au début

des années 80 et demeurent plus que jamais pertinents : unité, parité et spécificité.

LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE UNE CONSTRUCTION HISTORIQUE

La consécration de la Fonction publique territoriale dans un statut général de droit public en 1983-1984 est le résultat d'un long processus historique dont il n'est pas inintéressant de retracer ici les grandes lignes.

C'est au XII^e siècle, à travers l'essor urbain et l'émancipation juridique et politique des villes qualifiée par les historiens de « mouvement communal », qu'apparaissent les premiers employés des villes : fontainiers, peseurs de pains, clercs chargés du secrétariat des assemblées dirigeant la ville. Les liens juridiques sont alors de droit privé.

La création des conseils municipaux en décembre 1789 aboutit à placer l'ensemble des employés communaux sous l'autorité du maire et à en faire de véritables Fonctionnaires publics. Néanmoins, le Consulat met un terme à ce mouvement de décentralisation et l'essentiel des missions jusqu'alors dévolues aux communes relèvent désormais du préfet, donc de l'État. La gestion communale se limite à la gestion du patrimoine et relève du droit privé, tout comme relèvent du droit privé les agents communaux restant.

La III^e République établit les fondements de notre architecture institutionnelle actuelle avec les premières lois de décentralisation de 1882 relative au département et de 1884 relative aux communes. Cette dernière prévoit notamment que « le Maire nomme à tous les emplois communaux... Il suspend et révoque les titulaires de ces emplois ». Les agents communaux sont reconnus à travers une grande loi de la République et relèvent du droit public et de la juridiction administrative, ce que confirme le Conseil d'État en 1889 (CE, 13 décembre 1889, Cadot).

L'accumulation de nouvelles lois et d'importantes avancées de jurisprudence dans la première moitié du XX^e siècle aboutit à l'émergence d'un véritable statut des agents territoriaux. Puis, au lendemain de la seconde guerre mondiale est mis en place le statut général des fonctionnaires de l'État rapidement suivi par la loi du 28 avril 1952 instaurant le statut du personnel communal. Le conseil municipal établit un tableau des

emplois communaux à partir d'un tableau type puis chaque agent est nommé dans l'un de ces emplois dont il suivra l'évolution. Il s'agit alors d'un système dit d'emploi et non de carrière.

Mais c'est bien sûr en 1983-1984 qu'intervient la réforme essentielle menée notamment par le Ministre de la Fonction publique de l'époque, Anicet Le Pors, dans la lignée directe des lois de décentralisation. Désormais les agents communaux méritent le titre de fonctionnaire puisqu'ils présentent les deux caractéristiques suivantes : ils sont nommés dans un emploi permanent et sont titulaires non plus d'un emploi déterminé mais d'un grade de la hiérarchie administrative. Leur situation juridique ne résulte non pas d'un contrat mais de règles générales prévues au Code général des Collectivités territoriales.

ÉLÉMENTS DE COMPARAISON AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE

Après avoir pris un certain recul historique par rapport à la situation que connaissent aujourd'hui les fonctionnaires territoriaux, une comparaison des différents systèmes en vigueur au sein des quinze États de l'Union européenne n'est pas inutile.

Utile donc, mais néanmoins difficile. En effet, il apparaît souvent délicat de trouver une définition unique de ce que sont une collectivité, l'emploi public global, l'emploi public local. Derrière ces termes se cachent des réalités très variables d'un pays à l'autre, résultats de traditions historiques, de cultures politiques différentes. Les éléments de comparaison statistique doivent donc être considérés avec la plus grande prudence.

Au niveau européen, plus d'un actif sur dix (15 %) travaille dans le secteur public, soit 26 millions de personnes, dont 11 millions dans les collectivités locales (41 % de l'emploi public). En termes d'évolution d'effectifs, les années 90 ont été marquées par une diminution générale des effectifs dans le secteur public. Cette situation se traduit par une diminution forte et délibérée de l'emploi public dans certains pays (mise en œuvre du New Public Management par le gouvernement conservateur en Grande-Bretagne dès la fin des années 80) ou par une diminution moins nette, fruit de la privatisation d'entreprises publiques dans d'autres pays comme la France.

Niveau et évolution de l'emploi public en Europe

	Emplois dans le secteur public	Variation annuelle*	Part dans la pop. active	Emplois dans les collectivités locales	Variation annuelle*	Part dans la pop. active
Allemagne (1999)	4 433 600	-2,0 %	11 %	1 609 700	-2,7 %	4 %
Autriche (1998)	525 400	-1,8 %	13 %	116 900	1,4 %	2 %
Belgique (1999)	816 000	-1,0 %	20 %	274 500	1,7 %	7 %
Danemark (1999)	845 000	2,3 %	34 %	658 500	3,1 %	26 %
Espagne (2000)	2 117 800	0,0 %	13 %	1 141 000	3,1 %	3 %
Finlande (2000)	544 000	-1,7 %	27 %	416 000	-0,4 %	21 %
France (1999)	4 500 000	-0,8 %	17 %	1 348 600	1,2 %	5 %
Grèce (1998)	271 300	0,0 %	6 %	47 500	2,2 %	1 %
Irlande (2000)	288 000	-0,5 %	17 %	34 200	0,5 %	2 %
Italie (1999)	3 544 000	-1,0 %	15 %	1 498 000	0,3 %	7 %
Luxembourg (1999)	26 800	1,6 %	15 %	3 200	1,3 %	2 %
Pays-Bas (1999)	828 000	1,4 %	10 %	213 600	-0,3 %	3 %
Portugal (1996)	599 200	2,9 %	12 %	99 600	4,2 %	2 %
Royaume-Uni (2000)	5 000 000	-0,9 %	17 %	1 984 100	-1,4 %	7 %
Suède (1998)	1 125 000	-3,2 %	32 %	949 300	-1,9 %	27 %
Total	25 464 700	-1,0 %	15 %	10 394 700	-0,2 %	6 %

* depuis 1990

L'évolution des effectifs dans les collectivités locales au niveau européen sur la même période a été marquée par une plus grande stabilité, certains pays choisissant de réduire les effectifs d'agents publics dans les collectivités locales, tandis que d'autres les augmentaient suite à une relance de la décentralisation (Espagne par exemple).

La part respective des agents publics relevant de l'État et de ceux relevant des collectivités locales laisse apparaître trois groupes différents. Il y a d'une part les États fédéraux (Allemagne, Autriche Belgique), d'autre part les États encore fortement centralisés (France, Grèce, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas et Portugal) et enfin les États unitaires ayant mené une forte politique de territorialisation (Italie, Espagne, Suède, Danemark, Finlande).

Répartition des agents publics par échelon territorial

	État central	États fédérés	Collectivités locales
Allemagne	11 %	52 %	37 %
Autriche	42 %	42 %	16 %
Belgique	23 %	43 %	34 %
Danemark	22 %		78 %
Espagne	38 %		62 %
Finlande	24 %		76 %
France	70 %		30 %
Grèce	83 %		17 %
Irlande	88 %		12 %
Italie	56 %		44 %
Luxembourg	88 %		12 %
Pays-Bas	74 %		26 %
Portugal	83 %		17 %
Royaume-Uni	60 %		40 %
Suède	26 %		84 %

S'agissant de la répartition entre agents soumis à un statut de droit public et contractuels de droit privé on distingue deux groupes, deux cultures: l'une où l'emploi public prédomine et est reconnu dans sa spécificité, tant au niveau central que local (Irlande, Pays-Bas, Espagne, Portugal, Grèce, France, Finlande, Belgique), l'autre où le statut d'emploi public est limité à l'exercice des prérogatives de puissance publique ou aux missions régaliennes de l'État (Luxembourg, Autriche, Danemark, Allemagne, Italie, Royaume-Uni, Suède).

LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE: UN ÉTAT DES LIEUX STATISTIQUE

Comment rendre des services publics de proximité et de qualité s'il n'y a pas suffisamment d'agents pour concourir à leur conception et à leur exécution quotidienne? La question peut paraître quelque peu caricaturale, elle n'en demeure pas moins essentielle pour les années à venir, eu égard à la situation démographique que connaît la Fonction publique territoriale.

Presqu'un agent sur deux sera parti à la retraite dans les vingt années à venir, sans compter les besoins nouveaux qui apparaissent, les nouveaux métiers, les nouvelles attentes des citoyens. L'enjeu est phénoménal et s'ajoute aux difficultés que connaissent déjà les Maires des petites villes pour recruter.

Les collectivités locales, un formidable gisement d'emplois pour les 20 ans qui viennent

Les effectifs dans la Fonction publique territoriale

Selon une étude publiée par l'INSEE, les effectifs de la Fonction publique territoriale (collectivités locales et autres organismes locaux) au 1^{er} jan-

vier 2000 s'élevaient à 1 687 751 agents pour la France métropolitaine et les départements d'Outre-mer.

Sur ce total, les communes (et les organismes qui y sont rattachés) sont, de très loin, les premiers employeurs publics locaux. En effet, avec 1 145 442 agents, elles regroupent plus des deux-tiers des effectifs de la Fonction publique territoriale (67,9 %).

Sur ces effectifs globaux, force est de constater une part très faible du personnel d'encadrement par rapport à la situation dans la Fonction publique d'État. En effet dans cette dernière, les personnels de catégorie A représentent 46,5 % des effectifs contre seulement 8,4 % pour les collectivités locales. Le contraste est encore renforcé si l'on compare les différentes strates de collectivités locales: régions, départements, communes (ajouter chiffres).

En termes d'évolution démographique, les collectivités dans les effectifs ont le plus progressé en pourcentage au cours des dernières années sont les régions (+ 7,4 % en 2000). Les départements quant à eux ont vu leurs effectifs progresser de 1,5 % et les communes de 1 %. Les organismes intercommunaux ont connu une forte croissance de leurs effectifs de 1998 à 2000 (+ 3,1 %, + 2,2 %, + 1,7 %), de par la montée en puissance de l'intercommunalité, véritable révolution silencieuse de l'échiquier territorial.

Un recrutement plus difficile

Les secteurs les plus dynamiques en termes de recrutement sont les espaces verts, la police municipale et les emplois de direction. S'agissant plus spécifiquement des petites villes, 53 % des communes de 3 500 à 10 000 habitants ont, selon l'observatoire de l'emploi territorial, déclaré recruter au moins un agent en 2001. Les principaux agents recherchés sont ici: des gardiens de police municipale, des agents d'entretien et agents techniques, et des agents d'animation.

S'agissant des communes de 10 000 à 20 000 habitants, 84 % ont déclaré recruter au moins un agent de 2001. Elles recherchent également principalement des gardiens de police municipale et des agents techniques et d'entretien, mais aussi des attachés, des ingénieurs, des rédacteurs et des techniciens pour occuper des postes de directeur général des services, de directeur des services techniques et de responsable de service. Mais si les petites villes sont nombreuses à recruter, cela ne se fait pas sans difficultés. En effet, près de la moitié des communes de 3 500 à 10 000 habitants ont éprouvé des difficultés à recruter en 2001 (45 %), ce chiffre atteignant 61 % dans les villes de 10 000 à 20 000 habitants. Les principaux secteurs concernés par ces difficultés de recrutement sont les secteurs technique, social, financier et la police municipale. Les difficultés sont donc d'ores et déjà réelles et risquent d'aller en s'aggravant face aux départs en retraite massifs et aux recrutements qui devront alors être menés. Ainsi dans les dix années à venir, un tiers des personnels de catégorie B et C sont potentiellement partants à la retraite. Ce taux atteint même 52 % pour les personnels de catégorie A. Favoriser le recrutement de fonctionnaires territoriaux doit donc devenir une priorité. Toutefois, il ne s'agit pas seulement de recruter plus mais aussi de recruter mieux en offrant une plus grande souplesse aux Maires employeurs locaux, en adaptant le statut de la Fonction publique territoriale aux réalités de la vie locale et à la spécificité des petites villes.

I/ FAVORISER LE RECRUTEMENT

Réformer le contenu et le déroulement des concours

Les maires connaissent trop de candidats ayant été reçus à un concours de la Fonction publique territoriale et ne trouvant cependant pas de poste pour y être nommés. Ils voient aussi trop de candidats passer des concours sur épreuves dont le contenu paraît avoir un rapport plus que lointain avec les tâches effectives à accomplir, avec les réalités concrètes à affronter sur le terrain. Trop souvent d'ailleurs les épreuves ne sont pour les candidats que la réédition des diplômes de l'Éducation nationale.

A cette inadaptation du contenu des concours s'ajoute le temps trop long perdu par des déclarations de vacances de poste (trois mois). Il importe donc de revoir les modalités de recrutement afin de pouvoir faire face aux besoins actuels et surtout à venir.

Le principe du recrutement par concours doit être maintenu mais assoupli

Ne nous y trompons pas, il ne s'agit nullement de proposer ici la remise en cause du concours dans son principe. Bien au contraire le recrutement par concours paraît souhaitable et nécessaire. Il est le gage le plus absolu de l'impartialité des fonctionnaires à recruter et de la neutralité nécessaire au bon fonctionnement des services. C'est aussi le gage d'une compétence a priori basée sur une conception méritocratique du recrutement.

Si ce n'est son principe c'est donc le contenu et les modalités pratiques du concours qu'il convient de réformer. Cela s'avère nécessaire pour adapter le recrutement aux besoins réels rencontrés par les petites villes et limiter incidemment les coûts d'organisation très élevés de concours parfois obsolètes ou sans lauréat affectataire.

Simplifier et développer les concours sur titre

La première idée à promouvoir consisterait donc à simplifier et à développer les concours sur titre. En effet pour certains métiers très spécifiques, notamment dans les filières techniques, sociales et culturelles, la possession du diplôme d'État correspondant devrait suffire. Pourquoi organiser des épreuves coûteuses et difficiles à planifier alors que celles-ci l'ont déjà été dans des écoles ou universités?

Pour les personnels de catégorie A, un concours sur titre pourrait être envisagé en deux phases: une première épreuve d'admissibilité consistant en une sélection sur dossier par le jury au regard notamment de l'expérience professionnelle du candidat et de ses motivations, et une épreuve d'admission consistant en un entretien avec le jury.

Pour les emplois de catégorie B et C, les diplômés de l'Éducation nationale pourraient permettre aux candidats d'être directement inscrits sur une liste d'aptitude. Les écoles de musique ne sont-elles pas les mieux placés pour organiser des examens dans ce domaine? Dans des métiers si spécifiques, pourquoi vouloir répéter ce qui a déjà été fait.

Adapter le contenu des épreuves aux besoins réels des petites villes

Outre le développement des concours sur titre, il apparaît nécessaire d'adapter le contenu des épreuves aux réalités professionnelles concrètes que seront amenées à rencontrer les futurs fonctionnaires. Le concours n'a pas vocation à être un «diplôme bis» mais doit sanctionner la capacité des candidats à assumer un métier.

Trop d'épreuves apparaissent désuètes et inadaptées. Il importe donc de professionnaliser leur contenu en tenant compte notamment des nouvelles spécialités recherchées: animation, communication, technologies de l'information et de la communication...

Cette professionnalisation des concours devrait également permettre de prendre en considération les nouveaux métiers dont les collectivités ont de plus en plus besoin, dans le domaine de l'aide personnalisée aux personnes âgées ou de l'e-administration par exemple. Nombre de nouveaux métiers apparaissent dans les collectivités pour faire face aux attentes nouvelles de la population, la Fonction publique territoriale se doit de mieux les reconnaître. Pour autant, cette professionnalisation des concours doit aller de pair avec une formation continue renforcée afin de ne pas «enfermer» les agents dans une spécialisation trop étroite.

Élargir les concours dits de la troisième voie

La prise en compte des expériences professionnelles doit être valorisée, c'est l'intérêt des élus et des agents. A côté des concours internes et externes de catégorie A devraient donc être élargies les possibilités de recruter par un concours de la troisième voie des candidats justifiant d'une expérience confirmée dans des emplois équivalents de contractuels

de droit public ou privé. Ceci aurait l'avantage de diversifier les recrutements et d'offrir des perspectives de résorption des emplois contractuels, précaires par nature.

Une meilleure coordination des concours

L'organisation actuelle des concours dans la Fonction publique territoriale se caractérise aujourd'hui par une extrême confusion. La multitude des organismes responsables crée une profonde confusion: le CNFPT est chargé d'organiser la plupart des concours de catégorie A ainsi que quelques concours de catégorie B. Les centres de gestion départementaux sont quant à eux chargés de l'organisation de la plupart des concours de catégorie B (sauf ceux à la charge du CNFPT) mais aussi de concours de catégorie A dans la filière sociale.

A cela s'ajoute la situation des collectivités dont les effectifs dépassent 350 agents, lesquelles ne sont pas obligatoirement affiliées à un Centre de gestion et peuvent organiser elles-mêmes les concours ne relevant pas du CNFPT.

Pour les élus comme pour les candidats, ce système est des plus déconcertants. Qui va organiser tel concours? Où s'informer des concours à venir? La quête d'informations constitue déjà une première épreuve de sélection! Si l'organisation des concours à un seul échelon (nation ou local) paraît difficilement envisageable, il faudrait à tout le moins une meilleure coordination entre les divers organismes compétents.

Sans vouloir créer un centre national de gestion distinct du CNFPT il serait intéressant d'opter pour une coordination de l'action des différents acteurs au sein de Conférences régionales de l'emploi territorial, comme l'a proposé la Commission Mauroy sur l'avenir de la décentralisation. Elles auraient notamment pour mission de centraliser et de diffuser toutes les informations des centres départementaux de gestion et des collectivités non affiliées en matière de bourses de l'emploi, de concours et de mouvements de personnels.

Ainsi, cela permettrait de donner une pleine information aux postulants et leur laisserait ainsi le temps nécessaire à la préparation.

En outre une plus grande régularité et périodicité des concours que favoriserait cette publicité permettrait aux élus d'avoir une meilleure approche prévisionnelle dans leur recrutement. Pour une transparence de l'information encore plus grande, on pourrait imaginer que le calendrier ainsi annoncé s'applique également aux collectivités non affiliées.

S'agissant de ces dernières, un élargissement du seuil d'affiliation obligatoire (moins de 350 agents) a parfois été suggéré. On pourrait tout au moins imaginer la création au sein des Centres de gestion d'un collège des collectivités non affiliées et l'instauration d'une cotisation nationale obligatoire pour celles-ci en vue de leur faire supporter une part des charges des missions communes inhérentes à l'établissement et à la publication des listes d'aptitude.

Simplifier les règles de recrutement

Si l'organisation des concours paraît peu satisfaisante, il est un autre écueil auquel les Maires des petites villes sont souvent confrontés dans leur recrutement: c'est l'impossibilité juridique de recruter certains agents en raison des règles de seuils démographiques.

Supprimer la règle des seuils

Les seuils sont aujourd'hui un frein au recrutement, à l'encadrement et au déroulement de la carrière des agents dans les petites villes. L'idée initiale des instaurateurs des seuils était de moduler l'accès à certains emplois à travers des strates démographiques. Il apparaît évident aujourd'hui que cette idée ne convient pas à toutes les fonctions qui peuvent s'exercer dans les collectivités locales, notamment les communes en plein essor. Par exemple, pour quelles raisons une ville telle que Marmande, qui compte 18000 habitants et 540 agents, ne pourrait-elle pas créer un emploi statutaire d'administrateur territorial pour encadrer des effectifs aussi importants?

Une étude réalisée par l'APVF en 1998 montre à cet égard que les Maires des petites villes dans leur très large majorité jugent ce système des seuils peu adapté ou totalement inadapté aux besoins de leur commune (cf. annexe II).

Pour ce qui concerne les seuils portant sur le recrutement, l'Association des petites villes de France considère donc que si une commune dégage les moyens financiers suffisants pour pourvoir un emploi statutaire, elle doit pouvoir en assumer les conséquences et créer ledit emploi. L'APVF propose donc à l'instar du rapport Mauroy la suppression des seuils démographiques pour la création des emplois statutaires de la Fonction publique territoriale.

Cette solution peut paraître maximaliste mais elle a surtout l'avantage de la simplicité et viendrait conforter le principe de libre administration des collectivités locales auquel les élus de toutes sensibilités sont attachés et que d'aucuns veulent aujourd'hui renforcer.

En ce qui concerne les emplois fonctionnels, il serait en outre prévu qu'un poste de Directeur général des services puisse être créé à partir de 3 500 habitants et un poste de Directeur général adjoint des services à partir de 5 000 habitants.

Intercommunalité

Les seuils de fonctionnalité valables pour les établissements intercommunaux devraient par ailleurs être alignés sur ceux des communes. En effet, la situation actuelle (le seuil des emplois fonctionnels est à 20 000 habitants) est à la fois discriminatoire et incohérente.

Elle est discriminatoire car elle accentue encore la différence entre les territoires urbains et les territoires ruraux et rompt avec le principe d'unité de la fonction publique territoriale. Elle pénalise les agents des EPCI de moins de 20 000 habitants qui ne peuvent y prétendre tout en assumant une responsabilité identique à ceux rencontrés dans des communes de même taille.

Elle est incohérente car elle favorise le recours aux contractuels très largement pratiqué dans les structures intercommunales. Il est en effet souvent constaté l'absence de candidatures répondant aux conditions statutaires lors des recrutements aux emplois de direction des EPCI. Or toute politique de résorption de l'emploi contractuel au sein des établissements intercommunaux serait vouée à une répétition infinie si les causes du phénomène n'étaient pas réellement prises en compte.

Par ailleurs, s'agissant des directeurs généraux contractuels des structures intercommunales, il importe de favoriser leur intégration dans la Fonction publique territoriale, ce que n'a pas toujours permis la loi Sapin du 3 janvier 2001 visant à résorber l'emploi précaire. Pour cela, un examen professionnel pourrait être organisé et ouvert aux agents occupant une fonction de direction d'un EPCI qui seraient titulaires d'un diplôme permettant l'accès à un concours catégorie A et justifieraient d'une ancienneté minimum dans leur fonction de direction.

Enfin, on notera avec satisfaction les ouvertures faites par la loi Démocratie de proximité permettant le recrutement de gardes champêtres et d'agents de police municipale par les établissements intercommunaux, proposant ainsi de nouvelles perspectives aux emplois intercommunaux.

Les cabinets

En plus d'une équipe étoffée de fonctionnaires, techniciens, le Maire d'une grande ville dispose d'un large cabinet composé de proches collaborateurs qui préparent pour lui notes, interventions et courriers. Or, et même si les besoins ne sont pas les mêmes, le Maire d'une petite ville ne dispose pas des moyens réglementaires de former autour de lui une telle équipe de conseillers.

En effet, le décret du 16 décembre 1987, relatifs aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales, prévoit dans son article 10 que l'effectif maximum des collaborateurs de cabinet d'un Maire est fixé à une seule personne lorsque la population de la commune est inférieure à 20 000 habitants et à deux personnes pour les communes dont la population est comprise entre 20 000 et 40 000 habitants.

Cette réglementation assimile donc les petites villes, qui sont souvent des chefs-lieux de canton, sous-préfectures, voire des préfectures, aux plus petites communes rurales. Il convient donc de rapprocher les villes de plus de 3 500 habitants de la situation que connaissent celles entre 20 000 et 40 000 habitants en permettant à leur Maire de disposer d'un cabinet composé de deux personnes. Cela n'est assurément pas exagéré.

Quel avenir pour les emplois jeunes au sein de la Fonction publique territoriale ?

Quelque cinq années après leur lancement, les premières vagues de conventions emplois jeunes signées par les collectivités locales vont arriver à leur terme d'ici la fin de l'année 2003. Eu égard à la probable non-reconduction du dispositif, il est nécessaire de s'interroger sur le devenir de ces agents. Leur intégration au sein de la Fonction publique territoriale peut être une voie à explorer dès lors que le contrat jeune a démontré ses compétences et s'est intégré de manière satisfaisante à la collectivité, et si naturellement cette voie correspond au choix de l'intéressé.

Les agents recrutés sous contrat emploi jeune sont des agents contractuels de droit privé. Par conséquent il ne leur est pas possible d'intégrer la Fonction publique par concours interne. Reste donc les concours de la troisième voie. Ces derniers, dont la mise en œuvre progressive débutera en 2003 et qui concerneront l'accès à quinze cadres d'emplois, seront en effet ouverts aux contractuels de droit privé.

Néanmoins quelques difficultés apparaissent s'agissant des emplois jeunes. En effet les candidats aux concours de la troisième voie doivent justifier d'au moins quatre années d'expérience professionnelle. Or nombreux sont les emplois jeunes qui, ayant été recrutés après la vague des premiers contrats, n'auront pas acquis ces quatre années d'expérience. Il conviendrait donc que le Maire ait la possibilité de prolonger la durée du contrat passé avec l'emploi jeune concerné au-delà de la durée de la convention avec l'État afin que la durée d'expérience exigée soit atteinte.

Par ailleurs, la mise en place des concours de la troisième voie se fera de manière progressive. Que se passera-t-il pour l'emploi jeune dont le contrat prendra fin avant l'organisation du concours qui l'intéresse et qui correspond à son emploi ? Il importe ici de laisser l'agent continuer à exercer ses fonctions au sein de la collectivité jusqu'à ce qu'il ait eu la possibilité de passer le dit concours, voire un second en cas d'échec. Pour ce faire le Maire devrait pouvoir prolonger le contrat emploi-jeune par un contrat de droit public d'une durée d'un an renouvelable, ce que ne permet la législation actuelle que dans des cas très limités.

II/ RENDRE LES CARRIÈRES PLUS ATTRACTIVES

N'en doutons pas, pour favoriser et améliorer le recrutement d'agents territoriaux par les Maires des petites villes, assouplir les seules modalités du recrutement ne suffira pas. Il importe en outre de rendre les carrières plus attractives pour attirer davantage de candidats et leur donner envie de poursuivre leur carrière dans les petites villes. En effet, dans un contexte économique devenu moins défavorable à l'emploi (même si la conjoncture reste très fluctuante sur ce sujet), l'attrait pour une carrière dans la Fonction publique territoriale doit être renforcé.

Renforcer la mobilité des fonctionnaires territoriaux

La mobilité des fonctionnaires territoriaux est un enjeu important à la fois pour les élus et les agents. Pour les élus elle est le gage d'agents expérimentés ayant connu des milieux professionnels variés. Pour les agents elle permet d'élargir les perspectives de carrière.

Néanmoins, derrière la notion de mobilité se cache hélas aussi parfois le risque pour les petites villes de voir « fuir » les jeunes fonctionnaires récemment formés vers d'autres collectivités locales plus importantes par leur taille. Il faut également distinguer la mobilité interne au sein d'une même collectivité de la mobilité externe vers d'autres collectivités ou vers la Fonction publique d'État.

Mobilité interne

La mobilité interne au sein des petites villes est nécessairement limitée, du fait de leurs effectifs, néanmoins elle doit être favorisée autant que possible. Cela devrait en effet permettre d'offrir à un agent qui souhaite rester au sein d'une même collectivité d'exercer diverses fonctions, de ne pas rester éternellement au même poste, dans la même filière.

C'est pourquoi il faut lever les obstacles à cette mobilité interne en autorisant le détachement au sein d'une même collectivité d'un agent vers un cadre d'emplois d'une autre filière. Un agent peut ne pas vouloir poursuivre toute sa carrière dans les métiers du sport, de l'animation, de l'action sociale. Nul doute que la possibilité de détachement au sein d'une même collectivité sera un atout nouveau pour attirer les agents vers les petites villes.

De nombreux Maires évoquent également les contraintes que représentent les règles applicables en matière de nouvelle bonification indiciaire (NBI). Cette NBI est destinée à des agents soumis à des contraintes professionnelles particulières, notamment ceux en relation directe avec les usagers.

Or cette bonification, si légitime soit-elle aboutit à un effet pervers en freinant la mobilité interne, dès lors que les agents risquent de perdre cette NBI en occupant un nouveau poste non soumis aux mêmes sujétions. Cela est particulièrement vrai pour les agents percevant une rémunération principale faible.

Pourquoi dès lors ne pas imaginer qu'un agent bénéficiant de cette bonification puisse continuer à bénéficier de celle-ci, s'il l'a perçue au moins quatre ans et qu'il est appelé à occuper un nouveau poste pour lequel il n'est pas prévu une telle bonification.

Mobilité externe au sein de la Fonction publique territoriale

La mobilité au sein de la Fonction publique territoriale entre différentes collectivités locales est souhaitable et doit même être encouragée. Toutefois cette mobilité doit se faire au bénéfice de tous. Or trop souvent, elle se fait au détriment des plus petites collectivités.

Combien de Maires ont vu des agents récemment recrutés, ayant suivi leur formation initiale d'application, s'en aller poursuivre leur carrière sous d'autres cieux ? Les petites villes n'ont pas vocation à devenir les centres de formation des plus grandes collectivités. Pour empêcher ce genre de dérives, deux solutions pourraient être envisagées.

La première solution envisageable consisterait à prévoir une compensation financière du coût de la formation initiale de l'agent par la collectivité qui bénéficie de la mobilité de celui-ci au profit de celle qui l'a initialement recruté. Une telle solution permettrait certes de compenser la perte financière liée à la prise en charge de la formation initiale, mais elle ne réglerait qu'une partie du problème car la collectivité qui voit partir son agent doit alors s'engager à nouveau dans une procédure de recrutement lourde et complexe.

Une autre solution, préférable à la première, consisterait à imposer à l'agent qui vient d'être recruté une durée minimale d'exercice au sein de la collectivité, trois ans par exemple, à l'issue de la formation initiale. Néanmoins, une telle proposition ne doit pas être interprétée comme une volonté de bloquer toute forme de mobilité ultérieure vers d'autres collectivités. Celle-ci est nécessaire et souhaitable pour tous, élus et agents. Nul doute d'ailleurs que la centralisation et la publication des vacances de postes envisagées précédemment favoriseraient une telle mobilité.

On notera par ailleurs avec satisfaction les avancées de la loi Démocratie de proximité qui permet aux établissements intercommunaux, dans le

cadre de compétences partagées de bénéficier par le biais de conventions, d'agents des collectivités locales.

Mobilité externe vers la fonction publique d'État

La mobilité entre la Fonction publique territoriale et la Fonction publique d'État est aujourd'hui limitée et surtout unilatérale : des collectivités vers l'État. Cela tient à une certaine déconsidération, totalement injustifiée au demeurant, de la Fonction publique territoriale par rapport à sa grande sœur de l'État, plus ancienne historiquement.

L'obstacle est donc ici essentiellement culturel. Ce n'est donc pas dans la modification des textes qu'il faut rechercher une solution, mais dans un changement des comportements, autrement plus difficile et plus long à impulser. Néanmoins quelques pistes peuvent être suggérées pour y remédier car une telle mobilité des agents entre les collectivités et l'État, dans les deux sens, est souhaitable. Les métiers sont souvent proches s'agissant des personnels de catégorie A et le dialogue entre les différents échelons administratifs s'en trouverait renforcé et amélioré.

Il nous semble qu'il faille donc ouvrir tous les corps de fonctionnaires de l'État au détachement d'agents territoriaux issus de cadres d'emplois équivalents. En outre, pour mettre un terme aux barrières culturelles entre les fonctions publiques territoriale et d'État il pourrait être intéressant de créer des formations communes aux deux Fonctions publiques. Il est également nécessaire de mieux afficher et organiser les passerelles existantes entre les Fonctions publiques.

Assouplir la promotion interne

Notre Constitution mentionne dans son article 72 que les collectivités territoriales s'administrent librement. Pourtant, les Maires des petites villes le savent bien, l'administration du personnel au quotidien est entravée par de trop nombreuses contraintes. Ainsi en est-t-il par exemple des règles de quotas dans la promotion interne et les avancements de grade.

Ces quotas ont été institués afin de réguler les promotions dans la Fonction publique territoriale, mais elle témoigne aujourd'hui d'un manque de confiance dans les employeurs que sont les Maires et aboutissent à des situations extrêmement complexes dans les petites collectivités pour lesquelles les quotas se calculent sur des effectifs réduits.

L'exemple de la filière administrative est particulièrement révélateur. Quel sort est réservé à ceux qui sont recrutés au plus bas des échelles de rémunération de la Fonction publique territoriale ?

Agent administratif

6 ans de service

Quota : 25 %

↳ Agent administratif

4 ans dans le grade

Quota : 20 %

↳ Adjoint administratif

6 ans de service

Quota : 30 %

↳ Adjoint administratif principal 2^e classe

2 ans d'ancienneté dans le 9^e échelon

Quota : 15 %

↳ Adjoint administratif principal 1^{re} classe

Dans cet exemple, pour qu'un agent administratif puisse glorieusement se trouver nommé adjoint administratif principal de 1^{re} classe, il faut à la collectivité un vivier de 32 agents administratifs minimum et à l'agent intéressé 20 ans de patience lui. Est-il juste, logique et efficace d'instaurer aujourd'hui une telle course d'obstacle ? Aucune petite ville ne peut aujourd'hui assurer une telle... promotion !

Dès lors il apparaît nécessaire de supprimer les quotas dans tous les grades de la Fonction publique territoriale. Cette liberté sera bénéfique pour les élus qui trouveront là une plus grande autonomie dans la gestion de leurs ressources humaines. Elle le sera également pour les

agents travaillant dans les petites villes qui pourront ainsi espérer des perspectives de carrière plus dynamiques et plus attrayantes en termes de promotion.

III/ ADAPTER LA FORMATION AUX BESOINS ET AUX RÉALITÉS DES PETITES VILLES

Le terme de formation englobe en réalité plusieurs situations. Il s'agira de la formation avant concours, de la formation initiale d'application (FIA) et naturellement de la formation professionnelle continue. Pour chacune d'elles des réformes semblent utiles et souhaitables.

Formation avant concours

Il faut tout d'abord rappeler qu'il n'existe pas de système de formation pour les personnes extérieures à l'Administration territoriale et qui souhaiteraient préparer un concours leur ouvrant l'accès à la Fonction publique territoriale. La préparation aux concours externes ne relève pas de la compétence du CNFPT.

Un certain nombre d'établissements universitaires prévoient certes des formations au management territorial ou à divers métiers du monde des collectivités locales, mais force est de constater leur nombre encore très limité et l'implication insuffisante des élus locaux dans leur mise en œuvre. Il importe en outre de faire mieux connaître les concours et les carrières de la Fonction publique territoriale dans l'enseignement supérieur car il y a encore aujourd'hui une trop grande méconnaissance des opportunités professionnelles qui s'y présentent.

Mais la formation avant concours des agents déjà entrés dans les cadres territoriaux et qui souhaiteraient préparer un concours interne, un examen professionnel leur ouvrant un meilleur déroulement de carrière, un nouveau champ d'activités, reste également limitée, en comparaison notamment de ce qui se fait au sein de la Fonction publique d'État. Or les agents motivés pour se former et passer des concours doivent recevoir le soutien des élus. On ne peut se désintéresser de cette question.

A ce niveau, une meilleure définition des programmes doit être recherchée, avec le concours renforcé des élus ou de leurs associations représentatives. La mise en place d'une véritable formation par correspondance pourrait être une solution permettant à la fois aux agents intéressés de se former tout en tenant compte des contraintes pesant sur les collectivités, notamment les petites villes qui comptent des effectifs limités et qui ne peuvent voir leurs agents s'absenter trop régulièrement fusse pour se former. Il faut également rechercher une meilleure représentativité des élus dans les jurys de concours.

Formation initiale d'application

Parmi les freins au recrutement d'agents titulaires, la formation initiale d'application (FIA) vient en bonne place, en raison de sa durée, de son coût, et de l'inadaptation de son contenu. A cela s'ajoute le fait déjà évoqué, que trop souvent les agents recrutés par les petites villes, une fois leur formation initiale achevée, sont recrutés par de plus grandes collectivités.

La formation initiale d'application soulève par ailleurs un paradoxe évident: pour faire face à un besoin, une collectivité va recruter un agent appelé immédiatement à partir en formation et qui sera donc de ce fait indisponible. Quelle petite ville de France peut se permettre de s'offrir un tel luxe portant sur une mécanique intellectuelle intéressante mais qui apparaît complètement inefficace lorsqu'on est sur le terrain?!

Dès lors, on peut se poser la question suivante: faut-il seulement que la formation initiale existe? La meilleure formation n'est-elle pas celle acquise sur le terrain par la pratique vécue et non rapportée?

Pour des agents dont le niveau est acquis (diplôme(s) national(aux) pour accéder à un concours, succès au dit concours...), ne pourrait-on pas faire le pari que leur intelligence, leur volonté et leur capacité d'adaptation est la meilleure arme pour assumer le service public territorial?

En réalité, il n'apparaît pas souhaitable de supprimer totalement cette formation initiale mais il conviendrait simplement de la réduire dans sa durée (et donc dans son coût) en la focalisant sur la connaissance très concrète du monde territorial et de ses spécificités (comment fonctionnent les services d'une Mairie au quotidien?) domaine dans lequel les Maires observent trop souvent de réelles carences chez leurs nouvelles recrues, même les mieux formées.

Une telle connaissance concrète du fonctionnement des collectivités locales pourrait également être dispensée, sur quelques jours, aux agents de catégorie C qui n'en bénéficient pas jusqu'à présent.

Formation continue tout au long de la vie

Si la formation initiale d'application paraît trop lourde, l'APVF considère à l'inverse que la formation continue tout au long de la vie demeure largement insuffisante. A quoi sert-il en effet d'accumuler les formations en début de carrière, pour peut-être ne plus suivre aucune formation pendant les 35 années qui suivent?

Que pourrait comprendre un cadre recruté en 1980, il y a 22 ans, à la décentralisation, à la M14, au nouveau code des marchés publics... sans avoir reçu une quelconque formation. Les collectivités locales vivent dans un contexte juridique changeant (trop changeant?). Dès lors, le renforcement de la formation continue des agents, tous les agents et pas seulement les cadres, est un enjeu essentiel pour faire face aux risques d'insécurité juridique. La formation continue tout au long de la vie est d'ailleurs un défi majeur qui intéresse l'ensemble de notre société, bien au-delà des seuls agents territoriaux.

Pourquoi ne pas mettre alors en place un système où l'employeur serait simplement tenu de laisser l'agent suivre une semaine de formation continue ou de stage négocié dans une autre collectivité tous les trois ans (en moyenne les besoins peuvent être plus fluctuants) tout au long de sa carrière?

Dans ce domaine, le dialogue et la concertation entre élus et agents sont absolument nécessaires quant au choix et au contenu des formations qui doivent répondre aux besoins nouveaux des petites villes et aux attentes professionnelles des intéressés.

La concertation doit également être recherchée entre les élus et le CNFPT au sein de chaque délégation régionale, en impliquant davantage les élus locaux dans les choix de formation, tant au niveau des programmes que de la prise en charge financière. Force est de constater en effet que trop souvent le contenu des formations proposées répond mal aux besoins réellement rencontrés dans les collectivités. L'ensemble des maires consultés à ce sujet partagent malheureusement ce constat. Naturellement le choix des programmes doit également se faire avec le concours des syndicats professionnels représentant les agents territoriaux.

IV/ MIEUX ASSOCIER LES ÉLUS À LA GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

L'autonomie des collectivités locales, et notamment des petites villes, ne peut pas être jugée en terme de compétences transférées. Elle est aussi et surtout question de l'autonomie dont elles disposent quant à leurs moyens, leurs moyens financiers bien évidemment et le sujet est vaste, mais également leurs moyens humains. Or la gestion de la Fonction publique territoriale et les règles qui la régissent leur échappent trop largement.

Décentraliser la gestion de l'emploi

La création de Conférences régionales de l'emploi territorial préconisée par la Commission Mauroy et déjà évoquée précédemment reçoit le plein soutien de l'APVF. Celles-ci regrouperaient les centres départementaux de gestion, les collectivités non affiliées et la délégation régionale du CNFPT.

Placées sous la présidence d'un élu, elles seraient dotées d'un pouvoir décisionnel en matière d'organisation de concours, de programmation et de publication. Elles seraient le cadre d'une décentralisation de la gestion des emplois de catégorie A aujourd'hui gérés au niveau national.

Toutefois, les emplois d'administrateurs, d'ingénieurs et de conservateurs, pour lesquels une comparabilité avec la Fonction publique d'État est nécessaire continueraient, de faire l'objet d'une régulation nationale via des commissions administratives paritaires nationales placées auprès du CNFPT.

Associer davantage les élus aux décisions

Aujourd'hui trop de décisions prises en matière de Fonction publique territoriale sont prises sans que les élus, premiers concernés soient consultés. Le meilleur exemple en ce domaine est sans contexte ce qui se fait en matière de politique salariale.

Les dépenses de personnels représentent peu ou prou 50 % des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales et les petites villes de France n'échappent pas à ce constat. Or aujourd'hui, à l'instar des autres collectivités, mais ce n'est en aucun cas une justification, elles ne participent en rien aux négociations entre l'État et les organisations syndicales sur la revalorisation des traitements de la Fonction publique. L'évolution de la moitié de leurs dépenses de fonctionnement échappe donc totalement à leur sagacité.

Cette situation témoigne du manque de considération encore porté aujourd'hui aux collectivités locales et aux élus. La Fonction publique territoriale a presque vingt ans, les collectivités locales sont devenues majeures: il est grand temps que cette réalité soit enfin prise en compte.

C'est pourquoi il nous paraît indispensable d'organiser une consultation des employeurs territoriaux par l'État au cours de la phase de négociation salariale avec les organisations syndicales de la Fonction publique, pour autant que la volonté de négociation existe entre parties concernées.

Renforcer l'Observatoire de la fonction publique territoriale

Cet observatoire de la Fonction publique territoriale qui a été installé en septembre 2000 par Michel Sapin, ministre de la Fonction publique pourrait avoir plusieurs ambitions, principalement de se repositionner

comme vivier permanent d'informations susceptibles de fournir les éléments d'une adaptation de la Fonction publique, informations mises à disposition du Conseil supérieur de la Fonction publique territoriale.

Un observatoire interne à la Fonction publique territoriale poserait la question du nombre de salariés titulaires, contractuels par strates de collectivités qui mesureraient les niveaux de rémunération par régions, quantifierait les mobilités et leurs sens... Il permettrait par là même de mieux appréhender la capacité, les lieux de dialogue dans la Fonction publique territoriale. Quel dialogue social, avec quels partenaires, pour quelles ambitions?

CONCLUSION

CONFORTER ET NON DÉMONTER NOTRE SOCLE RÉPUBLICAIN

La relance de la décentralisation annoncée par le gouvernement et attendue par tous ne pourra se faire sans le concours des élus et des agents. C'est pourquoi la réforme de la Fonction publique territoriale s'avère plus que jamais nécessaire. On ne saurait envisager une nouvelle étape du mouvement de décentralisation sans poser le problème des moyens, et donc des personnels, nécessaires à sa mise en œuvre.

Plus largement, il importe de faire davantage confiance aux élus. Les collectivités locales ont plus de vingt ans, elles sont devenues majeures et devraient enfin être reconnues comme telles. Une plus grande autonomie dans la gestion de leurs personnels, une meilleure prise en compte de leurs spécificités seront le signe de la confiance qui doit leur être portée, de la liberté qui doit leur être donnée.

Pour autant, il s'agit de placer le « curseur » au bon endroit. Il ne faut pas que les assouplissements nécessaires permettent d'accroître encore l'attractivité de certaines collectivités richement dotées au détriment des moins favorisées.

Tout en préconisant des adaptations, l'APVF, plus que jamais, souhaite le maintien d'un corps unique de la fonction publique qui conforte notre socle républicain.

Ouverte à la discussion, soucieuse de débattre de ses propositions, l'Association des petites villes de France reste déterminée plus que jamais à faire entendre ce message dans les débats à venir sur le renouveau de la décentralisation et du statut de la Fonction publique territoriale.

Ce cahier ne peut être vendu séparément.

.....
Éditeur: L'Action municipale
SARL au capital social de 15000 euros
R.C.S Paris B 659.801.419
17, rue d'Uzès, 75108 Paris Cedex 02.
N° de commission paritaire: 63.333
Directeur de la publication: Jacques Guy
Composition: Groupe Moniteur
Tirage: Roto-France Impression (Emerainville)
Dépôt légal: février 2003