

SOMMAIRE

	Pages
CHAPITRE I - HISTORIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE.....	3
I - L'ÉMERGENCE DE LA FONCTION PUBLIQUE LOCALE DU XII^e SIÈCLE À 1940.....	3
II - L'ÉVOLUTION DE LA FONCTION PUBLIQUE LOCALE DE 1945 À 1981.....	5
1. Le statut général des fonctionnaires de l'Etat de 1946	6
2. La lente élaboration du statut du personnel communal de 1952.....	6
3. Les principales dispositions initiales du statut, issu de la loi du 28 avril 1952	7
4. L'évolution de la fonction communale.....	7
5. Eléments de réflexion sur la fonction publique locale à la veille des lois de décentralisation	9
CHAPITRE II - LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE AU COEUR DE LA DÉCENTRALISATION ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	13
I - LA CRÉATION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE PAR LES LOIS DEFFERRE (1981-1984).....	13
A - LA FIN DES TUTELLES	14
B - UN CHANGEMENT DE PERSPECTIVES POUR LES AGENTS PUBLICS LOCAUX.....	15
1. Des exigences fortes concernant les agents et leur statut	15
2. Le choix d'un statut général de la fonction publique territoriale....	15
3. Instances de la fonction publique territoriale.....	18
4. La loi sur la formation du 12 juillet 1984.....	19
II - FLUX ET REFLUX AU GRÉ DES ALTERNANCES.....	20
A - APRÈS L'ALTERNANCE DE 1986, LA LOI GALLAND DU 13 JUILLET 1987	20
B - APRÈS L'ALTERNANCE DE 1988, LA LOI DU 6 FÉVRIER 1992 (DITE LOI ATR) ET LE RAPPORT RIGAUDIAT (1992)	21
1. La loi ATR.....	21
2. Le rapport Rigaudiat.....	21
C - APRÈS L'ALTERNANCE DE 1993, LA LOI HOEFFEL DU 27 DÉCEMBRE 1994	22
III - L'ORGANISATION ACTUELLE DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE	23

A - PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'ORGANISATION STATUTAIRE	23
1. L'organisation en cadres d'emplois : grade et fonction.....	23
2. Les « <i>filières</i> » territoriales.....	23
B - LES INSTITUTIONS ET INSTANCES COLLECTIVES DE GESTION ET DE FORMATION	24
1. Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT).....	24
2. Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)...	25
3. Les centres de gestion de la fonction publique territoriale	27
C - LES EFFECTIFS DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE	30
1. La part de l'emploi public en France en comparaison à d'autres pays.....	30
2. La répartition des fonctionnaires au sein des trois fonctions publiques.....	30
3. Données relatives à la fonction publique territoriale et observations	31
4. La part des statutaires et celle des non statutaires territoriaux.....	33
5. Les contrats « <i>aidés</i> » en 1998 et leur évolution par rapport à 1997	34
6. Les caractéristiques démographiques de la population des agents territoriaux	35
7. Les caractéristiques professionnelles des emplois.....	37
8. Synthèse des observations sur 1996	39
CHAPITRE III - LE RÔLE DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE DANS L'APPROFONDISSEMENT DE LA DÉCENTRALISATION, L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET LE DÉVELOPPEMENT LOCAL	41
I - FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE, AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DÉCENTRALISATION	41
A - LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE AU SERVICE DE LA DÉCENTRALISATION.....	42
1. Le besoin de fonctionnaires qualifiés au service des collectivités..	42
2. Le principe de la carrière : un concept riche de significations.....	44
B - LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE AU SERVICE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE.....	45
1. Les mutations	45
2. L'accès au service public, notamment en zone rurale ou suburbaine, a constitué un domaine privilégié de partenariat avec l'Etat et peut le devenir encore plus.....	46
3. Les fonctionnaires territoriaux dans la conduite du développement local	47

4. Les fonctionnaires territoriaux au service de la coopération entre collectivités	48
C - LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE ET LE NOUVEAU CONTEXTE DE LA GESTION DES SERVICES LOCAUX	50
1. Le service public à la française.....	51
2. Répondre à l'évolution des besoins par la formation.....	51
3. La gestion des services publics locaux et le secteur privé	53
II - DES DYSFONCTIONNEMENTS AUXQUELS IL FAUT REMÉDIER.....	55
A - DES PROBLÈMES PERSISTANTS.....	55
1. Le rapport de Jacques Rigaudiat.....	56
2. Le rapport de Rémy Schwartz	57
3. Le rapport du Sénat	60
B - LES ÉLÉMENTS DE SOLUTIONS	61
1. Les propositions privilégiant le principe de spécificité et de libre administration des collectivités locales	61
2. Une vision renouvelée du statut.....	62
3. Le point de vue des partenaires sociaux	63
4. Le point de vue des représentants d'associations d'élus.....	67
CHAPITRE IV - UN CONSTAT ET SIX PROPOSITIONS EN FORME DE CONCLUSION	69
1. Améliorer les conditions de recrutement.....	69
2. Développer la formation.....	70
3. Assouplir le déroulement de carrière.....	70
4. Mettre en place une véritable gestion prévisionnelle des emplois..	71
5. Favoriser la mobilité.....	71
6. Renover les institutions de la fonction publique territoriale.....	72
ANNEXES.....	73
Annexe 1 : Dispositions relatives à la promotion interne et à l'avancement	75
Annexe 2 : Les quotas dans la fonction publique territoriale.....	77
Annexe 3 : Les seuils	79
TABLE DES SIGLES	81

Le Conseil économique et social s'est saisi le 5 octobre 1999 de la question de « *la fonction publique territoriale, acteur de la décentralisation, de l'aménagement du territoire et du développement local* ».

La section des économies régionales et de l'aménagement du territoire a été chargée d'élaborer une étude sur ce thème. Elle a désigné M. Michel Antoine Rognard comme rapporteur ¹.

*
* *

Afin de compléter son information, la section a procédé à l'audition des personnalités suivantes dont la plupart ont été entendues également dans le cadre du rapport présenté par Mme Claudette Brunet-Lechenault sur « *la décentralisation et le citoyen* » :

- M. Mohamed Amine, Directeur de l'Observatoire de la fonction publique territoriale ;
- M. Michel Delebarre, Président du Centre national de la fonction publique territoriale, Président du Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais, Maire de Dunkerque ;
- Mme Marine Dorne-Corraze, Directeur du Centre de la fonction publique territoriale pour la première couronne d'Ile-de-France ;
- M. Eric Guily, Président de l'Agence France Presse ;
- M. Daniel Hoeffel, Vice-Président de l'Association des maires de France ;
- M. Pierre Joxe, ancien ministre, Premier Président de la Cour des Comptes ;
- M. Didier Lallement, Directeur général des collectivités locales.

Une table ronde a en outre été organisée avec cinq représentants d'organisations syndicales, le représentant de l'UNSA, M. Voisin, ayant été empêché et excusé :

- M. Arnault, CFE-CGC ;
- M. Debeir, CGT ;
- M. Guenego, CFDT ;
- M. Loth, CGT-FO ;
- M. Ricot, CFTC.

Le rapporteur remercie vivement toutes les personnalités qui se sont exprimées devant la section ou qu'il a rencontrées personnellement pour la contribution qu'elles lui ont apportée dans l'élaboration de son étude.

¹ L'ensemble de l'étude a été approuvé par le Bureau du Conseil économique et social au sein duquel sont représentés tous les groupes qui constituent l'assemblée ; toutefois, les représentants de l'UNSA et du groupe des associations s'étaient abstenus lors du vote en section.

Ses remerciements vont aussi à l'administration de la section pour sa précieuse collaboration, ainsi qu'au CNFPT pour son aide technique, notamment à MM. Serge Duriaud et Yves Le Lann.

Cette étude doit beaucoup à la participation active des membres de la section lors de ses réunions : qu'ils en soient ici chaleureusement remerciés.

Enfin le rapporteur exprime sa gratitude à M. Pierre Coilbault, Directeur du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, dont l'inlassable et amical soutien lui a permis de mener à bien cette étude.

CHAPITRE I HISTORIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

I - L'ÉMERGENCE DE LA FONCTION PUBLIQUE LOCALE DU XII^e SIÈCLE À 1940

On peut dater sans trop de risque l'apparition de « *l'agent communal* » au XII^e siècle lors de l'émancipation juridique et politique des villes que les historiens appellent « *le mouvement communal* ».

Alors qu'en Allemagne et en Italie, l'affaiblissement du pouvoir impérial ouvre aux provinces et aux villes des espaces de liberté et d'autonomie, les villes du Royaume de France vont à l'inverse être confrontées à un mouvement centralisateur marqué par la lente et patiente immixtion du roi et de ses officiers dans l'administration des villes.

Rompant avec l'absolutisme monarchique centralisé qui a marqué notre histoire à partir du XVI^e siècle, la Révolution procède à une importante décentralisation. Elle crée notamment la commune qui est dirigée désormais par des autorités librement élus.

S'installent alors des secrétaires-greffiers, des trésoriers, des gardes champêtres, autant de fonctions remplies par des « *fonctionnaires publics* » élus par l'organe délibérant de la commune.

Il serait passionnant de procéder à l'étude des avancées et des reculs de cette décentralisation dans la période qui va s'écouler jusqu'au coup d'Etat du 18 Brumaire mais il s'agit d'un véritable travail d'historien qui ne peut être entrepris dans le cadre de cette étude¹.

Le Consulat met un terme à ce mouvement de décentralisation. La loi de Pluviose An VIII (février 1800) instaure une administration de l'Etat par département et par arrondissement de communes et les missions de puissance publique sont placées sous l'autorité des préfets, des sous-préfets et des agents de l'Etat. La gestion communale ne concerne plus que le patrimoine et relève du droit privé ; le secrétaire de mairie perd sa qualité de fonctionnaire public et les agents communaux deviennent des préposés de droit privé régi par le Code Civil.

Sous la monarchie de Juillet, les lois du 21 mars 1831 et du 22 juin 1833 apportent quelques avancées dans la liberté politique et la loi du 18 juillet 1837 marque un timide retour à la décentralisation communale. Ainsi les « *préposés* » de la commune vont être désormais choisis par le maire qui pourra aussi les révoquer, leur rémunération étant assurée par les centimes votés au budget communal.

¹ Pierre Deyon « *L'Etat face au pouvoir local* », « *Les ambiguïtés, puis l'échec de la décentralisation révolutionnaire* » page 107 et suivantes.

La Révolution de 1848 et l'instauration de la II^e République se déroulent dans une période très brève, mais les débats passionnés et riches d'argumentations qui ont lieu sur le thème de la décentralisation mériteraient d'être redécouverts¹.

Le Second Empire n'apporte pas de changement à la situation des agents communaux et aucune évolution notable ne se fait jour lors de la période dite libérale à partir de 1860.

La défaite, puis la déchéance de l'Empire, proclamée le 4 septembre 1870, laisse en suspens le débat sur la décentralisation animé par Jules Ferry à l'occasion de l'élaboration du « *programme de Nancy* ». Cette question revient rapidement à l'ordre du jour de la nouvelle Assemblée nationale acquise dans sa majorité à l'idée de la nécessité d'une décentralisation prudente et modérée et ce malgré les convictions profondément centralisatrices d'Adolphe Thiers, chef de l'exécutif, qui doit faire face en 1870 aux interpellations communalistes et fédéralistes de la capitale insurgée. Il est intéressant de noter que dès octobre 1870, le Comité central de la Garde nationale de Paris revendiquait pour la capitale « *le choix par élection ou le concours des magistrats ou fonctionnaires communaux de tous ordres...* ».

C'est sous la III^e République que l'architecture institutionnelle qui est encore la nôtre se met en place, tout d'abord avec la loi du 10 août 1871 sur le département en créant le conseil général sous la tutelle du préfet, puis les grandes lois de 1882 et 1884 qui marquent ce que l'historien Daniel Halevy a appelé dans sa « *Fin des notables* », parue en 1929, « *la révolution des mairies :....qui voudra comprendre la politique du pays, c'est au village qu'il lui faudra aller. Mais un village qui n'est plus celui qu'ont rêvé les notables. Là, vient de se produire, dispersée entre 30 000 centres si petits qu'aucun d'eux, pris en soi, n'est visible, une révolution.....* »².

C'est à cette loi de 1884 que l'on doit la présence dans les villages les plus reculés d'une mairie comme on doit aux lois scolaires de la même époque la présence d'une école, l'une et l'autre étant très fréquemment dans le même bâtiment. Cette situation facilitera l'exercice de la fonction de secrétaire de mairie par l'instituteur, fonctionnaire de l'Éducation Nationale et dont le statut ne sera donc jamais communal. Très souvent, le seul agent communal de la commune sera le garde champêtre dont le rôle multiple sera apprécié de la population et dont les attributs participeront à l'identité communale.

La loi du 5 avril 1884 prévoit désormais que le maire est élu dans toutes les communes par le conseil municipal, mais il n'en reste pas moins étroitement soumis à la tutelle de l'État. Les préposés deviennent des agents communaux soumis au pouvoir du maire, lequel pouvoir est étroitement encadré, en application de l'article 88 de la loi du 5 avril 1884 qui dispose que : « *Le maire nomme à tous les emplois communaux pour lesquels les lois, décrets et ordonnances actuellement en vigueur ne fixent pas un droit spécial de nomination. Il suspend et révoque les titulaires de ces emplois. Il peut faire*

¹ Pierre Deyon « *L'Etat face au pouvoir local* », « *A l'école des libertés locales* » page 153 et suivantes.

² Jocelyne George « *Histoire des Maires* » page 176.

assermenter et commissionner les agents nommés par lui mais à la condition qu'ils soient agréés par le préfet ou le sous-préfet ».

Les agents communaux sont ainsi reconnus par une grande loi de la République.

Peu de temps après, le Conseil d'Etat allait de son côté implicitement leur reconnaître la qualité d'agent public en rendant le célèbre arrêt « *Cadot* » le 13 décembre 1889 (désormais c'est la juridiction administrative qui sera compétente pour connaître les contentieux du personnel communal et non les juridictions de l'ordre judiciaire).

Au début du XX^e siècle, le législateur de la III^e République vota un certain nombre de textes de portée générale qui concernaient les agents communaux, telle la loi du 22 avril 1905 concernant le droit à la communication du dossier, puis la loi du 5 avril 1910 sur le régime des retraites.

Puis, accompagnant le très important développement des services publics locaux, des lois furent votées pour prendre des dispositions spécifiques à la situation des agents communaux.

La première fut celle du 23 octobre 1919 qui imposent aux communes de plus de 5 000 habitants à la mise en place d'un statut pour le personnel. A défaut s'appliquait un règlement type fixé par le décret du 10 mars 1920 consacrant des acquis jurisprudentiels. La deuxième loi du 12 mars 1930 concerne l'ensemble des communes et reprend la même procédure, à savoir la substitution d'un règlement type en l'absence de statut communal (celui-ci ne sera défini que par un décret du 12 janvier 1938).

A noter également que la loi de finances du 31 décembre 1937 interdit aux communes de rémunérer leurs agents communaux au-delà des rémunérations des fonctionnaires de l'Etat exerçant des fonctions comparables.

Dès l'automne 1940, le Régime de Vichy supprime les conseils généraux et les conseils municipaux des communes de plus de 2 000 habitants. Ainsi, l'apparition du terme de « *fonctionnaire* » dans le statut général adopté en septembre 1943 ne doit pas faire illusion. « *Il n'y eut dans les mesures prises par Vichy aucun contenu décentralisateur, aucune redistribution des rôles entre l'Etat central et sa périphérie, aucune délégation de compétences au profit des représentants de la population, mais au contraire une reconcentration autoritaire et technocratique de tous les pouvoirs* »¹.

II - L'ÉVOLUTION DE LA FONCTION PUBLIQUE LOCALE DE 1945 À 1981

On aurait pu penser que le programme du Conseil national de la Résistance (CNR) fasse une part au nécessaire renouveau des institutions par la décentralisation, ainsi qu'à celui de la fonction publique, mais la situation politique de la France libérée appelait d'autres urgences.

Deux ans plus tard, la IV^e République est proclamée avec l'adoption par référendum de la Constitution du 27 octobre 1946.

¹ Pierre Deyon : « *L'Etat face au pouvoir local* »

Celle-ci prévoyait dans son article 89 une extension des libertés communales et départementales, promesse qui restera sans lendemain... L'assemblée constituante avait cependant adopté quelques jours avant, la loi du 19 octobre 1946 instituant le statut des fonctionnaires de l'Etat. C'est ce statut qui servira de référence au statut du personnel communal de 1952.

1. Le statut général des fonctionnaires de l'Etat de 1946

Ce statut apporte une vision nouvelle et innovante de la gestion statutaire par le rôle qui est reconnu aux organisations syndicales au sein du Conseil supérieur de la fonction publique, dans les comités techniques paritaires et les commissions administratives paritaires.

Ce statut est fondé sur le système de la carrière qui diffère profondément de la situation antérieure que l'on qualifie de système de l'emploi.

« Le "système de l'emploi" s'oppose à celui de la "carrière" : ce système est celui dans lequel l'agent public est recruté pour occuper un poste auquel il restera affecté aussi longtemps qu'il restera au service de l'administration, alors que dans le "système de la carrière", l'agent public, une fois recruté, devient membre d'un corps ou d'un cadre hiérarchisé comportant des emplois de niveaux différents, où il passera toute sa vie professionnelle en franchissant les grades et en occupant divers postes (). A l'inverse, le système de l'emploi, notion "fonctionnelle" et "budgétaire", est :*

- très favorable à l'administration qui peut supprimer, modifier un emploi, sans que le fonctionnaire puisse invoquer "un droit acquis" ; ses pouvoirs étant plus vastes encore sur les "emplois supérieurs", poste qui sont par nature politiques » (**) ;
- très défavorable au fonctionnaire, puisqu'il lui interdit de faire carrière et, à la limite, conduit au "spoil system" ».¹

2. La lente élaboration du statut du personnel communal de 1952

Dès 1947, sur la base du texte régissant les fonctionnaires de l'Etat, s'édifie progressivement par voie législative un nouveau statut général du personnel communal (hors le cas des personnels de la ville de Paris).

Un système de convention collective, par similitude avec celui existant en Grande Bretagne, a la faveur de l'Association des Maires.

Les organisations syndicales, quant à elles, ont, depuis 1948, créé des fédérations propres aux agents communaux et souhaitent la constitution d'un Conseil paritaire national, doté d'un pouvoir réglementaire².

En 1952, sous le gouvernement Pinay, est institué un « *Comité national paritaire* », instance de proposition vis-à-vis du pouvoir réglementaire :

- qui participe à l'élaboration des règles générales de fonctionnement des services, au point de vue notamment du recrutement et de l'avancement ;

¹ Maurice Bourjol, Actes de Fontevraud cf. renvoi n° 1 - p. 60 citant (*) M. Fougère « *La fonction publique, choix de textes commentés* » IISA 1966 et (**) A Plantey, précis note 28 tome I p. 138).

² « *La République des contradictions - les lois des 28 avril 1952 et 22 mars 1957* » en matière disciplinaire - Maurice Bourjol in Actes de Fontevraud cf. renvoi n° 1 - p. 10 - 105.

- et dispose, en matière indiciare, pour les emplois communaux sans analogie avec ceux de l'Etat, de la capacité d'établir un classement type par catégories d'emplois.

Le comité national paritaire sera transformé en un conseil national paritaire du personnel dont le rôle sera purement consultatif.

3. Les principales dispositions initiales du statut, issu de la loi du 28 avril 1952

La fonction communale est une fonction « d'emplois » par opposition à la fonction publique d'Etat « *de carrière* ».

Les emplois communaux sont répertoriés dans un tableau type établi par le ministre de l'Intérieur.

Pour les emplois ne figurant pas dans ce tableau, des recrutements statutaires peuvent être effectués sur des emplois spécifiques et sous réserve de l'accord de l'autorité de tutelle.

Chaque maire ou président d'établissement public dépendant de communes est juridiquement l'employeur de l'agent communal. Ce dernier peut travailler dans une autre collectivité, soit après démission du poste occupé et recrutement dans le nouveau poste, soit sous la forme d'un détachement dans la nouvelle collectivité.

Les maires peuvent recruter directement, sous réserve de diplômes fixés par les textes réglementaires, leurs **proches collaborateurs**.

L'accès aux autres emplois relève des **concours**. Ces derniers sont organisés directement par les communes comptant au moins quarante agents titulaires permanents à temps complet. Celles de moins de quarante agents doivent s'affilier à un syndicat de communes pour le personnel dont la vocation est de faciliter l'application du statut.

Le principe de la coopération entre petites collectivités communales pour la gestion statutaire est ainsi instauré.

4. L'évolution de la fonction communale

4.1. Vers la création du CFPC

En 1958, dans le prolongement du statut communal de 1952, le ministère de l'Intérieur crée, en liaison avec l'Association des maires de France, l'Association nationale d'études municipales (ANEM). Durant quelques années, les communes pousseront leurs agents à suivre l'une ou l'autre (ENAM ou ANEM) en fonction des affinités ou convictions des secrétaires généraux sensibles aux questions de promotion sociale.

C'est dans le contexte de la loi sur la formation continue dans les entreprises dite loi « *Delors- Chaban* », adoptée en 1972, qu'est créé le **Centre de formation des personnels communaux (CFPC), établissement public administratif national, à vocation intercommunale**, doté de la personnalité morale et financière (loi du 13 juillet 1972).

Par ses missions de formation, le CFPC prépare les agents aux concours, s'inscrivant ainsi fortement dans la mise en œuvre d'une action favorisant la

promotion sociale (se perfectionner dans son poste et préparer le grade supérieur).

Sa **gestion** est **paritaire** (élus communaux, syndicats représentant les personnels) ; elle intègre à leurs côtés, au conseil d'administration, des représentants du gouvernement (ministères de l'Intérieur et de l'Education nationale) et des personnalités qualifiées.

Il fonctionne à l'origine comme un département (à l'image du préfet vis-à-vis du conseil général, le directeur est l'exécutif des décisions prises par le conseil d'administration), mais la loi est rapidement amendée pour que le président du conseil d'administration en devienne l'exécutif.

Les ressources du CFPC proviennent **d'une cotisation obligatoire** pour les communes et leurs établissements, et selon un **taux** que le conseil d'administration a la faculté de fixer **librement**.

Il crée pour ses délégations régionales et interdépartementales dont le territoire est fixé par la loi, et qui ne modifient pas le caractère d'unicité de l'établissement, des emplois spécifiques d'animateurs formateurs statutaires.

4.2. *Vers une « inter-communalisation » de la fonction communale (1965 - 1972)*

a) La création d'emplois intercommunaux pour les communes rurales

Les Syndicats de communes pour la gestion du personnel (SCP), créés pour gérer le statut des agents des petites communes (comptant moins de quarante agents titulaires permanents à temps complet, selon le statut de 1952) se développent lentement et de manière irrégulière sur le territoire.

En 1965, pour donner une impulsion nouvelle au bénéfice des petites communes, les SCP sont autorisées à recruter et à gérer des personnels intercommunaux (loi du 10 juillet 1965).

Si cette faculté reste peu utilisée, elle pose néanmoins le principe de la gestion d'agents à disposition des petites collectivités, dans un cadre départemental.

b) Une mobilité améliorée

La loi de 1972 met fin à une gestion cloisonnée de la carrière des agents.

Ainsi, elle crée une bourse de l'emploi afin d'ouvrir la fonction communale sur l'extérieur et faciliter la promotion professionnelle des agents en fonction.

L'objet de cette bourse est de centraliser les demandes individuelles d'embauche ou de mutation ainsi que les postes offerts par les communes et leurs établissements publics.

Cette fonction sera assurée par le ministère de l'Intérieur, puis par le CFPC à partir de 1976.

c) Vers une organisation « supra communale » des concours (1972)

Deux éléments concrets de clarification des dispositifs, recueillent la faveur des maires : les épreuves et la publicité des concours.

Pour un certain nombre d'emplois, définis par arrêté du ministre de l'Intérieur, l'organisation du concours par le CFPC prend une dimension intercollectivités. Les lauréats à ces épreuves peuvent être embauchés par l'ensemble des employeurs communaux concernés.

La réussite aux concours « intercommunaux » donne droit aux lauréats à être inscrits sur des listes d'aptitude dressées par emploi, tenues par les services préfectoraux et sur lesquelles peuvent puiser, à leur gré, les employeurs communaux.

Ce dispositif permet au lauréat d'être inscrit deux années de suite sur une liste d'aptitude. Au-delà, celui-ci perd le bénéfice de son concours.

De la même manière, le refus de trois propositions d'emplois a comme conséquence de rayer le lauréat de la liste d'aptitude.

Comme on peut le constater, la réussite au concours n'emporte pas obligation de recrutement pour les collectivités locales.

4.3. La création des cadres A administratifs par concours - les attachés communaux

Le rapport établi en 1975, par la Commission Guichard, sur le thème de la réforme de l'Etat et du développement des responsabilités locales¹, souligne notamment le sous-encadrement des communes, et préconise la création rapide du grade d'attaché communal en se référant au niveau de celui d'attaché de préfecture.

Pour la première fois dans le statut communal, et par analogie avec l'Etat, **l'accès à un emploi après concours**, au grade d'attaché communal, **est assorti d'une formation obligatoire post recrutement** qu'il échoit au CFPC d'assurer (Décret du 15 novembre 1978).

4.4. L'acquisition d'une « culture-formation » par les communaux

Assurer au plus grand nombre des connaissances générales et ouvrir à des promotions professionnelles par des préparations à concours, ont été les premiers axes forts de la formation « intercommunale » délivrée par le CFPC, en convention avec l'Éducation nationale et plus particulièrement les Universités (protocole national conclu en 1975), de manière à aboutir à des délivrances de diplômes « reconnus ».

5. Eléments de réflexion sur la fonction publique locale à la veille des lois de décentralisation

Les rapports « *Peyrefitte* » (1973) et « *Guichard* » (1975) témoignent de la volonté de modernisation et d'adaptation des services publics et recherchent les voies de réformes permettant de redistribuer les pouvoirs entre l'Etat et les collectivités locales.

Peu après, avec l'arrivée d'une nouvelle génération d'élus issus des élections cantonales de 1976 et municipales de 1977, l'exigence d'une fonction publique locale de qualité se fait plus pressante.

¹ « *Vivre ensemble* » La Documentation française 1976.

Souhaitant impulser une dynamique nouvelle dans leur collectivité, ces élus s'efforcent de faire partager à leurs collaborateurs, souvent issus du nouvel emploi d'attaché, un sentiment d'appartenance à une même équipe au service de la population.

Par ailleurs, dans les universités, au GRAL, au CNRS et à l'Institut français des sciences administratives (IFSA), la recherche et les réflexions sont intenses et suscitent d'importants débats.

En 1978, le colloque de l'Abbaye de Fontevraud marque une étape importante de cette réflexion collective.

Cadres communaux, nouveaux élus, syndicalistes et universitaires se retrouvent autour du thème « *La fonction publique locale* ».

Après l'exposé de la problématique et une discussion générale où tous les acteurs cités ci-dessus participent, la question centrale est posée : quels personnels pour les collectivités locales ?

Guy Braibant, conseiller d'Etat et secrétaire général de l'Institut français des sciences administratives, traduit dans son intervention l'importance et la qualité des débats ainsi que leurs répercussions sur la période qui allait s'ouvrir à partir de 1981.

« Si l'on sait assez bien d'où vient la fonction publique locale, il est difficile de dire où elle va. Quelles sont ses perspectives d'avenir, à un moment où il est beaucoup question de réformer tout à la fois son statut et celui des collectivités qui l'emploient ? Le colloque ne pouvait avoir pour ambition de répondre à cette question ; mais il a déjà rendu un grand service en aidant à en comprendre les données. »

Le débat a porté en premier lieu sur la spécificité et l'unité de la fonction publique locale. On pourrait imaginer que l'évolution amorcée à la fin du siècle dernier se poursuive jusqu'à son terme, c'est à dire à la fusion complète des fonctions publiques étatiques et locales dans un ensemble national unique. Cette perspective ne paraît ni réaliste, ni raisonnable. Il n'y a sans doute guère de différences entre les ingénieurs de l'Etat et ceux d'une ville, ou entre leurs dactylos : il s'agit toujours d'entretenir une route ou d'utiliser une machine à écrire, dans le cadre d'un service public. Mais, d'autres fonctions sont plus différentes ; le secrétaire de mairie, par exemple, n'a pas d'équivalent dans l'administration de l'Etat ; et surtout, si l'on veut transposer ici le langage des entreprises, les « patrons » ne sont pas les mêmes, ni les relations avec les « clients » ; certains participants ont fort bien montré la spécificité des rapports avec les élus et les administrés ; au sein même de la fonction publique locale, ce n'est pas la même chose de dépendre d'un maire ou d'un préfet.

Si la fusion n'est pas souhaitable et prévisible, le rapprochement va sans doute continuer, dans le sens de l'égalité et de la mobilité : équivalence des recrutements, des formations, des carrières, des rémunérations ; passerelles entre les différentes fonctions publiques, à condition qu'elles ne soient pas à sens unique. Il est urgent que l'on prenne conscience - et le colloque de Fontevraud y aura sans doute contribué - de la nécessité de tout mettre en œuvre pour permettre aux collectivités locales d'avoir le personnel dont elles ont besoin pour accomplir leurs tâches et exercer leurs responsabilités ; c'est, avec celle

des finances locales, la réforme la plus importante pour garantir à la fois une bonne qualité de l'administration et une véritable décentralisation.

Personne ne conteste plus cet objectif, même si certains ne l'évoquent que pour céder à la mode. Mais la question des moyens de l'atteindre est plus difficile et controversée. Le colloque a montré que trois pièges doivent être évités : celui de la création d'une bureaucratie ou d'une technocratie locale ; celui, à l'inverse, d'une politisation des fonctionnaires locaux, qui diminuerait leurs garanties et créerait une confusion fâcheuse entre leur rôle et l'action des élus ; enfin, et surtout, celui de l'étatisation-centralisation. Ce serait un comble qu'une action entreprise pour favoriser la décentralisation ait l'effet inverse ; mais l'évolution passée, des mesures récentes et certains projets montrent que ce n'est pas une hypothèse d'école.

Derrière la technicité juridique et l'analyse sociologique se profile ainsi un vrai choix de société, qui n'intéresse pas seulement les responsables et les agents des collectivités locales, ou les spécialistes qui les observent, mais tous les citoyens. »¹

C'est en intégrant l'ensemble de ces réflexions que le législateur a dessiné le paysage statutaire de la fonction publique territoriale.

¹ IFSA « In Actes du colloque de Fontevraud » Editions Cujas Cahier n°9 - 1979.

CHAPITRE II

LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE AU COEUR DE LA DÉCENTRALISATION ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

S'il n'entre pas dans le champ de l'étude de reprendre et d'analyser les différentes étapes qui ont marqué le processus de décentralisation au début des années 1980, il paraît indispensable néanmoins de rappeler quelques données permettant de mesurer le niveau d'attente et de perception des élus locaux et nationaux et des experts à cette époque.

I - LA CRÉATION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE PAR LES LOIS DEFFERRE (1981-1984)¹

Dès le 22 juillet 1981, c'est-à-dire deux mois à peine après la constitution du nouveau gouvernement², l'Assemblée nationale réunie en session extraordinaire est saisie d'un projet de réforme dont Gaston Defferre, ministre de l'Intérieur, était l'auteur principal.

François Mitterrand et Gaston Defferre souhaitaient au lendemain des élections législatives de 1981 profiter de « *l'état de grâce* » pour créer rapidement une situation irréversible.

C'est pourquoi Gaston Defferre et le Gouvernement choisirent de porter d'abord le débat sur l'affirmation de l'autonomie des collectivités locales par la suppression de la tutelle des préfets et de renvoyer ensuite la question de la répartition des compétences.

L'affrontement dès le premier jour du débat entre Gaston Defferre et Michel Debré donne à l'événement toute sa signification historique. Le ministre fait une fois de plus le procès de la centralisation à la française, dans laquelle il voit pour le pays une source d'archaïsme et de faiblesse. « *On a maintenu les Français et leurs élus en tutelle, s'exclame-t-il, on les a traités comme des mineurs soumis aux décisions d'une classe politique et d'une administration de plus en plus centralisée et de plus en plus technocratique (...) ce type de centralisation a engendré une administration et une réglementation étatique, tatillonne, bureaucratique, un dirigisme étouffant pour les élus et pour les entreprises* ».

A ce discours et à ce projet, Michel Debré oppose dès l'abord une exception d'inconstitutionnalité. Pour lui, la suppression de la tutelle préalable

¹ François Mitterrand, avec le nouveau parti socialiste de 1971 et la stratégie d'union de la gauche dont il est l'artisan, puis l'élaboration d'un programme commun, amènent l'ensemble de l'opposition de gauche à se rallier à un projet de décentralisation et de régionalisation. Les dispositions essentielles sont formulées dans une proposition de loi, déposée en novembre 1975 par Louis Le Penec. Au bas de cette proposition, on pouvait lire les signatures de François Mitterrand, de Pierre Mauroy et Gaston Defferre, qui allaient devenir les principaux initiateurs de la réforme de 1982-1983.

² Issu des élections de 1981 et premier gouvernement Mauroy.

est incompatible avec le respect des lois et de la Constitution : « *C'est la conception unitaire de la République que vous abandonnez, réplique-t-il au ministre, vous lui substituez un Etat fédéral, puisque vous supprimez le contrôle préalable des décisions des collectivités territoriales par le préfet, chargé par l'article 72 de la Constitution des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* »¹.

A - LA FIN DES TUTELLES

Dès 1978 dans « *La réponse des maires de France* », les maires des communes rurales signalent la faiblesse de leurs moyens en personnel, tout en affirmant leur aspiration à un « *desserrement de l'état administratif et technique* » de l'Etat.

« *Comment et jusqu'où alléger la tutelle de l'Etat ? ...La majorité des maires des communes rurales tient pour normale, utile et même indispensable l'intervention de l'Etat, gardien et arbitre de l'intérêt général, garant du respect des principes et des droits fondamentaux, responsable des équipements nationaux et des grands équilibres économiques* ».

Quant aux maires des communes urbaines, ils « *veulent sortir de ce système de subordination* » tout en rappelant également, pour une majorité d'entre eux, que des extensions de compétences sont principalement attendues dans le domaine de l'urbanisme, et que se pose la question de leurs moyens et du renforcement qualitatif du personnel.

« *Les maires des communes urbaines dénoncent avec vigueur et même avec colère le transfert du pouvoir de décision qui s'opère à leurs dépens et au profit des services techniques de l'Etat...*

L'excès de tutelle et l'autoritarisme des services de l'Etat suscitent donc un mécontentement quasi général, qui croît avec l'importance de la commune. Les maires des villes veulent sortir de ce système de subordination et discuter d'égal à égal avec l'Etat ».

La loi du 2 mars 1982 annonçait dans son article 1^{er} qu'elle serait suivie d'autres lois : un véritable programme législatif avait été ainsi tracé, vaste et ambitieux puisque étaient prévues des lois sur la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat, l'organisation des régions, les garanties statutaires accordées aux personnels des collectivités territoriales, le mode d'élection et le statut des élus locaux. Au total ce seront une quarantaine de lois et trois cents décrets qui seront adoptés jusqu'en 1996.

Le principe du transfert de l'exécutif à un élu local constitue une rupture politique majeure. Il pose également la question du statut applicable aux personnels, ceux en place et ceux à venir.

Il s'avère ainsi nécessaire de prévoir une période transitoire.

¹ Pierre Deyon « *L'Etat face au pouvoir local* ».

B - UN CHANGEMENT DE PERSPECTIVES POUR LES AGENTS PUBLICS LOCAUX

L'idée d'un simple toilettage statutaire pour accompagner le développement des responsabilités locales était communément admise par la majorité des élus juste avant le chantier de la décentralisation.

Le rééquilibrage des pouvoirs et des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales introduit par les lois du 2 mars 1982 et du 22 juillet 1983 change la nature des solutions à apporter pour les personnels. *« Pour être fortes et respectées, les collectivités territoriales avaient besoin, elles aussi, d'administrations compétentes, puissantes et respectées susceptibles de faire jeu égal, y compris dans les débats les plus techniques, avec leurs homologues de l'Etat. »*¹

1. Des exigences fortes concernant les agents et leur statut

Pour faire face aux enjeux, il convient que les élus puissent disposer d'agents devant pleinement collaborer avec eux. Largement préoccupés d'affirmer leurs nouvelles compétences, les élus sont peu enclins à ce que des obstacles statutaires ne viennent contrecarrer leur autorité. *« Le premier souci des élus, dans leur immense majorité transcendant les clivages partisans, était de disposer de fonctionnaires "à eux" qui ne pourraient invoquer leur indépendance statutaire pour revendiquer par rapport aux directives des autorités territoriales la continuité d'une politique administrative, voire une marge d'autonomie dans le choix des modalités de mise en œuvre »*².

Une autre exigence forte du ministre de l'Intérieur est de ne pas créer une nouvelle *« bureaucratie à tendance centralisatrice »* où la discordance aurait pu opposer les élus et les organisations syndicales. *« ... Le ministre de l'Intérieur et de la décentralisation tout en faisant valoir la nécessité de construire une véritable fonction publique territoriale, souhaitait que les préoccupations et les susceptibilités des élus, y compris des collectivités de taille modeste, fussent attentivement prises en compte »*³.

2. Le choix d'un statut général de la fonction publique territoriale

L'élaboration d'un statut des fonctionnaires territoriaux avait pour ambition de permettre de concilier les exigences de l'autonomie locale, avec la nécessité d'accorder aux agents des collectivités locales des garanties de carrière comparables à celles des agents de l'Etat.

*« Il fallait attirer dans les carrières correspondantes des fonctionnaires de grande qualité et donc leur ménager outre des perspectives de carrière prometteuses, des garanties statutaires protectrices. A cette fin, il importait que les agents des collectivités locales ne fassent plus figure de parents pauvres de la fonction publique, qu'ils accèdent à une égale dignité reconnue par la loi. D'où l'idée d'agrèger un ensemble disparate en une fonction publique territoriale unique dont le statut juridique serait comparable à celui de la fonction publique de l'Etat. »*⁴

¹ Olivier Schrameck, in « *La fonction publique territoriale* » Editions Dalloz - p. 15

² Olivier Schrameck, in « *La fonction publique territoriale* » Editions Dalloz - p. 16.

³ Olivier Schrameck, in « *La fonction publique territoriale* » Editions Dalloz - p. 18 - 19.

⁴ Olivier Schrameck, in « *La fonction publique territoriale* » Editions Dalloz - p. 15.

La nécessité de ce statut s'est également imposée par le souci de fixer définitivement sur leur sort les fonctionnaires de l'Etat qui appartenaient à des services qui devaient être transférés aux collectivités locales.

« Un palliatif provisoire avait été prévu (pour les fonctionnaires d'Etat en poste dans les départements et les régions en 1982) sous la forme d'un régime de mise à disposition croisée, mais la loi du 7 janvier 1983 avait peu après posé le principe d'un transfert des services corrélatif au transfert des compétences. Dans cette perspective, il était nécessaire d'organiser et même de favoriser l'exercice d'un droit d'option qui permette aux agents de faire coïncider leur statut et leur affectation. ... La parité des deux fonctions apparaissait à cet égard comme un impératif fonctionnel »¹.

Trois principes sont à la base de ce nouveau statut aux exigences contradictoires. Ce sont **l'unité** de la fonction publique territoriale, **sa parité** avec la fonction publique d'Etat et le maintien de **sa spécificité**.

Le premier de ces principes a pour ambition de mettre fin à la mosaïque des statuts existants dans les collectivités en regroupant sous un seul et même statut tous les agents des communes, des départements, des régions, des structures inter-collectivités, des OPHLM et caisses de crédit municipal.

Le principe de parité consacré par l'existence même du titre I du statut général dispose que l'ensemble des fonctionnaires, qu'ils soient d'Etat ou territoriaux, bénéficient des mêmes droits et sont soumis aux mêmes obligations. Mais la grande nouveauté consiste à transposer à la fonction publique territoriale le système de la carrière en vigueur à l'Etat.

Ce système qui se caractérise par la séparation du grade et de l'emploi a deux conséquences :

- titulaire d'un grade, le fonctionnaire territorial se trouve désormais à l'abri des aléas qui peuvent affecter un emploi ;
- responsable de l'organisation des services, le maire, le président du conseil général ou du conseil régional peuvent modifier les structures administratives de leurs services pour les adapter aux besoins sans être entravés par des considérations de personnes.

Garanties statutaires et souplesse de gestion sont donc les forces complémentaires de la séparation du grade et de l'emploi.

Il est plus difficile de délimiter les contours du principe de spécificité dès lors que l'option fondamentale est de rattacher l'administration des collectivités territoriales à la conception française de la fonction publique.

¹ Olivier Schrameck, in « *La fonction publique territoriale* » Editions Dalloz - p. 17.

L'originalité et la spécificité du statut proposé pour les fonctionnaires territoriaux ressort de quelques dispositions :

- le maintien des fonctionnaires à temps non complet pour les communes rurales ;
- le recours plus aisé à des non-titulaires ;
- l'application des emplois de cabinet.

Quelques citations extraites des discussions générales sur le projet de loi à l'Assemblée nationale et au Sénat rappellent ici la dimension donnée à la réforme.

L'ambition et les objectifs de Gaston Defferre, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, sont précis : le projet de loi a pour objet d'assurer l'équilibre entre les droits et les décisions des élus locaux et les droits et les devoirs des fonctionnaires territoriaux. Il affirme que « *la fonction publique territoriale sera au service de la décentralisation* »¹.

Pierre Tabanou, rapporteur à l'Assemblée nationale du projet de loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, expose d'emblée qu'il s'agit « *sans aucun doute de la partie la plus importante et la plus novatrice* » et qu'« *il constituera... l'outil et le creuset de la décentralisation* ». Il ajoute que cette nouvelle fonction publique territoriale, « *égale en droits et en obligations à la fonction publique d'Etat, sera l'instrument indispensable à la mise en œuvre de la décentralisation par le double objectif qu'elle vise : doter les élus d'un personnel suffisant et de grande qualité pour l'exercice de leurs compétences nouvelles et de leurs responsabilités accrues et mieux garantir les droits des fonctionnaires territoriaux de toutes les origines, sans porter atteinte au principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales* »².

Le rapporteur de la loi au Sénat, Daniel Hoeffel, la présente dans ces termes : « *Elle est ainsi marquée d'une double empreinte : la volonté d'instituer une fonction publique unique et de renforcer l'autonomie locale, deux préoccupations qu'il n'est pas facile d'harmoniser et qui, en fait et selon les dispositions, sont inégalement prises en considération dans le texte qui nous est soumis. Pourtant, nul ne peut nier la nécessité d'améliorer le sort des agents des collectivités territoriales, mais aussi de faire de la réforme de la fonction publique territoriale un élément de logique décentralisatrice* »³.

A l'issue des débats parlementaires, la réforme législative se présente selon un découpage en trois titres, le titre I traitant des droits et obligations de l'ensemble des fonctionnaires, le Titre II du statut des fonctionnaires de l'Etat, le Titre III du statut des fonctionnaires territoriaux (loi du 26 janvier 1984). Quelques mois plus tard, la loi du 12 juillet organise la formation pour tous les agents salariés des communes, départements, régions, de leurs établissements publics et des offices d'Habitation à loyer modéré (HLM). Dernier volet, le statut

¹ In Journal Officiel de la République Française – Assemblée nationale - Débats - p. 3654

² In Journal Officiel de la République Française - Assemblée nationale - Débats - 1^{ère} séance du 3 octobre 1983 - p. 3650.

³ In Journal Officiel de la République Française - Sénat - Débats - 1^{ère} séance du 13 décembre 1983 - p. 4121.

des personnels hospitaliers sera promulgué en janvier 1986 (loi du 9 janvier 1986).

3. Instances de la fonction publique territoriale

3.1. Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale

Par parallélisme avec la fonction publique de l'Etat, la fonction publique territoriale est dotée d'un Conseil supérieur paritaire (élus locaux et représentants des personnels), présidé par un élu.

Il est notamment habilité à émettre des propositions en matière statutaire vis-à-vis des instances réglementaires, et a la capacité de se saisir de toute question relative au statut.

Des membres du Conseil supérieur sont appelés à siéger, avec leurs homologues du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat, à la Commission paritaire, devant veiller notamment à la comparabilité entre les deux fonctions.

3.2. Les instances de gestion des corps de fonctionnaires territoriaux

L'organisation de la gestion statutaire et des concours est fixée au niveau national (Centre national de gestion de la fonction publique territoriale, pour la catégorie A), régional (Centre régional de gestion de la fonction publique territoriale pour la catégorie B) et départemental (Centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale).

Toutes les collectivités doivent adhérer obligatoirement à ces centres, hormis les collectivités comptant plus de deux cents fonctionnaires à temps complet qui ont la faculté de constituer, pour leur personnel de catégorie C, un centre de gestion.

Par ailleurs, les centres de gestion disposent d'une large faculté d'apporter toute aide administrative aux collectivités affiliées qui le demandent.

3.3. Les commissions administratives paritaires et les comités techniques paritaires

Les Commissions administratives paritaires (CAP) sont composées de représentants des élus et des personnels. Elles sont présidées par les autorités territoriales en charge de la gestion statutaire des fonctionnaires territoriaux (Centres de gestion, grandes collectivités non affiliées à ceux-ci). Elles ont à connaître pour chaque corps de fonctionnaires (ou pour plusieurs si les effectifs sont insuffisants) des titularisations, des non-titularisations, de la discipline et de la promotion des agents. Toutefois, lorsqu'une CAP siège en conseil de discipline, c'est un magistrat de l'ordre judiciaire qui la préside.

Les Comités techniques paritaires (CTP), instances consultatives, associent également des représentants des élus et des personnels, mais au sein de chaque collectivité ou établissement employant au moins cinquante agents, et au sein de chaque centre de gestion pour tout effectif inférieur.

4. La loi sur la formation du 12 juillet 1984

Le CFPC étant dissous par abrogation des textes le régissant, deux catégories d'établissements, gérés de manière paritaire par des représentants des élus et par ceux des personnels, sont définies par la loi :

- les **centres régionaux de formation de la fonction publique territoriale**, installés dans chaque région (sauf pour la région Ile de France, présentant trois entités, selon le même découpage que celui des centres de gestion, et pour Rhône-Alpes, scindé selon le découpage en Académies) ;
- le **Centre national de formation de la fonction publique territoriale**, plus particulièrement habilité à mettre en œuvre les formations destinées aux agents de catégorie A, ainsi que des formations « *spécialisées* ».

Comme pour les instances de gestion statutaire, la formation est ainsi décentralisée, chaque établissement étant juridiquement distinct des autres (alors que le CFPC constituait, malgré ses délégations interdépartementales et régionales, un établissement unique).

L'affiliation aux centres de formation est obligatoire. Le critère géographique détermine l'affiliation aux centres régionaux - toutes les collectivités sont affiliées au Centre national.

Outre le conventionnement possible entre le Centre national et les centres régionaux, chacun peut assurer, par voie de convention, des actions de **formation des agents de l'Etat**, la parité et la comparabilité des fonctions publiques de l'Etat et territoriale donne toute sa cohérence à cette faculté qui leur est reconnue.

Il est stipulé que les taux des cotisations obligatoires dues par les collectivités aux centres de formation **seront encadrés par un minimum et un maximum fixés par la loi**. Ainsi le Parlement sera-t-il « *l'arbitre* » de la solidarité des collectivités en matière de formation et le « *régulateur* » vis-à-vis de toute tendance budgétaire « *inflationniste* » des centres.

Ce dispositif, élaboré en un peu plus de six mois, ne sera cependant pas mis en œuvre par le nouveau Gouvernement Fabius installé au cours de l'été 1984 qui ne prendra pas les décrets d'application pour diverses raisons : réticence de certains élus locaux de la majorité, résistance de la haute fonction publique de l'Etat, période préélectorale ...

II - FLUX ET REFLUX AU GRÉ DES ALTERNANCES

Après l'alternance de mars 1986, le Gouvernement Chirac ne reprend pas à son compte le dispositif législatif adopté par la précédente majorité et un nouveau projet de loi est soumis au Parlement.

A - APRÈS L'ALTERNANCE DE 1986, LA LOI GALLAND DU 13 JUILLET 1987

Cette loi redéfinit certains principes fondamentaux des lois de 1984 et modifie profondément la conception statutaire d'origine.

Celui de l'organisation en corps de fonctionnaires avec comparabilité et mobilité avec les fonctionnaires de l'Etat est abandonné au profit de cadres d'emplois gérés de façon décentralisée, qui obéissent à une logique de plus grande proximité, et à une plus grande dépendance envers les collectivités territoriales.

« Le cadre d'emploi diffère du corps en ce qu'il permet une gestion décentralisée grâce à l'absence de "pyramidage" à un niveau départemental, régional ou national. Chaque collectivité crée les cadres d'emplois dont elle a besoin et les gère librement elle-même, à l'exception des communes obligatoirement affiliées au centre de gestion. L'autorité crée les emplois, recrute les fonctionnaires, gère leur carrière sans avoir besoin de recourir à des instances extérieures. Nomination, avancement, promotion sociale, détachement, procédure disciplinaire relèvent de la seule discrétion de l'autorité territoriale »¹.

Le système visant à « *pressentir* » les lauréats les mieux classés aux concours pour les postes déclarés par les collectivités est abandonné et **l'ordre de classement alphabétique des listes d'aptitude est mis en vigueur** (à l'identique de ce qui existait dans l'ex statut des agents communaux).

Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (pour les sanctions lourdes et les licenciements) n'a plus à être représenté à la commission mixte paritaire Etat - fonction publique territoriale et devient une instance plus dépendante du ministère de l'Intérieur qui peut le convoquer « *en tant que de besoin* » dans un délai de dix jours.

Les centres de gestion n'exercent qu'aux niveaux départemental et/ou interdépartemental. Le centre national de gestion est dissous (et les centres régionaux supprimés, sans avoir été constitués).

Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) se substitue aux centres régionaux et au Centre national de formation (non constitués), il détient en sus de la formation, une compétence en matière d'organisation des concours de catégorie A, et assure la prise en charge des fonctionnaires de cette catégorie momentanément privés d'emploi (compétences de l'ex-Centre national de gestion). Rompant à la fois avec le passé du CFPC et avec le principe de gestion paritaire retenu en 1984 pour les centres de

¹ Jacques Bourdon, Professeur - Directeur de l'Institut d'Etudes Politiques d'Aix-en-Provence in « *Cahiers de la fonction publique et de l'administration de l'Etat à la commune* », Editions Berger Levrault 1992.

formation, pour entrer dans la logique des centres de gestion, son conseil d'administration ne compte plus que des élus.

Le conseil d'administration du CNFPT a la compétence de fixer le territoire géographique de ses délégations interdépartementales ou régionales.

Les organisations syndicales siègent dans un conseil d'orientation consultatif, assistant, en matière de formation, le conseil d'administration.

B - APRÈS L'ALTERNANCE DE 1988, LA LOI DU 6 FÉVRIER 1992 (DITE LOI ATR) ET LE RAPPORT RIGAUDIAT (1992)

1. La loi ATR

La loi du 6 février 1992, préparée par le ministre de l'Intérieur, Pierre Joxe mais votée après que Philippe Marchand l'ait remplacé (à la suite de sa nomination à la Défense Nationale), affirme que « *l'administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales et par les services déconcentrés de l'Etat* » : ce sont les administrations locales qui doivent constituer l'ossature de la République, et non plus les administrations centrales, ce qui est peut-être une façon de renouer avec les principes d'organisation administrative de 1789. Les collectivités décentralisées et les administrations déconcentrées de l'Etat sont ainsi placées sur le même plan sans prééminence de l'une sur l'autre.

La loi d'orientation consacre enfin de nombreux articles à la coopération locale, interrégionale et intercommunale. Elle crée deux nouvelles formes de coopération intercommunale, les communautés de communes et les communautés de villes, à côté des trois formules déjà existantes.

2. Le rapport Rigaudiat

Il fallait parallèlement à cette nouvelle loi adapter la fonction publique territoriale aux nouveaux enjeux de cette nouvelle période.

C'est pourquoi Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat aux collectivités locales, aux côtés de Philippe Marchand, ministre de l'Intérieur, présente le 18 février 1992 la mise en place d'une mission de réflexion et de proposition sur la fonction publique territoriale. Cette mission, confiée à Jacques Rigaudiat, conseiller référendaire à la Cour des comptes, a abouti à la présentation d'un rapport intitulé « *Pour une modernisation de la fonction publique territoriale* »¹.

En effet, depuis le début du processus de décentralisation, jusqu'à l'achèvement de la construction statutaire de la fonction publique (plus d'une centaine de textes réglementaires sur les métiers culturels, sportifs, sanitaires et sociaux des collectivités ont été publiés au cours de la même période), « *il est apparu au travers du constat qu'en ont fait les partenaires sociaux, qu'existent de nombreux dysfonctionnements décrits parfois comme des obstacles insurmontables.* »

Ainsi Jacques Rigaudiat s'entretiendra avec des représentants des associations d'élus, des organisations syndicales, des principales associations de

¹ Le rapport est pour l'essentiel résumé au chapitre III.

personnels, des centres de gestion, du Centre national de la fonction publique territoriale et de l'administration.

« Je soutiens tout aussi fermement qu'il convient de respecter la spécificité des collectivités locales afin de leur donner la souplesse nécessaire à la mise en place de politiques modernes de personnel, adaptées aux réponses que les élus locaux doivent apporter aux attentes de nos concitoyens »¹. Nous reviendrons dans le chapitre III sur les analyses et recommandations de ce rapport qui sont toujours au centre du débat.

C - APRÈS L'ALTERNANCE DE 1993, LA LOI HOFFFEL DU 27 DÉCEMBRE 1994

Vingt-troisième loi modifiant la loi du 26 janvier 1984 en dix ans, la loi du 27 décembre 1994 « tend, dans le respect des principes statutaires, à corriger un certain nombre de dysfonctionnements persistants qui jouent à l'encontre tant des employeurs territoriaux que de leurs agents »².

Les modifications apportées aux lois statutaires des 26 janvier et 12 juillet 1984 modifiées, à travers soixante cinq articles et trois chapitres, traduisent la volonté, de compromis et de stabilisation, du législateur.

En premier lieu, une redistribution des rôles entre les institutions de la fonction publique territoriale permet la réactivation du Conseil supérieur, le recentrage du CNFPT (déconcentration accentuée, nouveau mode de désignation des membres du conseil d'administration et des délégués régionaux : les organisations syndicales membres du conseil d'administration votent pour le président mais ne votent plus le budget) et le renouveau des centres de gestion (relèvement du seuil d'affiliation obligatoire pour les communes à trois cent cinquante fonctionnaires et stagiaires des catégories A, B, C à temps complet ; organisation de concours et examens professionnels étendue...).

Pour favoriser en second lieu l'attractivité de la fonction publique territoriale, avec un recrutement facilité, une formation étalée entre nomination, titularisation, affectation sur un poste et avancement de grade, « formation initiale d'application, et formation d'adaptation à l'emploi », la loi va tenter de réaménager les procédures d'organisation des concours et d'équilibrer les contraintes forgées par l'obligation de formation professionnelle.

Enfin, le renforcement du principe de carrière de fonctionnaire est prévu par des mesures rigoureuses en matière de fin de fonction ou suppression d'emploi...

A l'issue de ces premières années de décentralisation, la loi Hoefffel vient clore les évolutions de la fonction publique territoriale et comme le relève le professeur Bourdon : « le statut exprime deux philosophies contradictoires. D'une part, il tend à la construction d'une fonction publique professionnelle fondée sur la formation initiale d'application et le développement d'une carrière indépendante de la collectivité. D'autre part, il tend à une parcellisation de la fonction publique territoriale par une gestion locale et une carrière localisée »³.

¹ JP Sueur - Conférence de presse de présentation - septembre 1992.

² Etude de Jacques Bourdon. (AJDA 20 mars 1995) citant Roger Romani, ministre délégué chargé des relations avec le Sénat. JO - Débats du Sénat - 2 juillet 1994.

³ Professeur J. Bourdon - AJDA 20 mars 1995.

III - L'ORGANISATION ACTUELLE DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

A - PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'ORGANISATION STATUTAIRE

1. L'organisation en cadres d'emplois : grade et fonction

La fonction publique territoriale est l'un des trois versants de la fonction publique. Mais à la différence des corps de fonctionnaires de l'Etat, dont la gestion est centralisée, **les cadres d'emplois** se gèrent de manière décentralisée, soit directement par les grandes collectivités territoriales (dont certains peuvent s'articuler sur plusieurs grades d'avancement) (celles comptant plus de trois cent cinquante titulaires permanents à temps complet), soit par des établissements publics, les centres de gestion. Le grade, dont est « *propriétaire* » l'agent est dissocié de la fonction, c'est-à-dire de l'emploi qui lui est confié par l'autorité territoriale employeur.

Les cadres d'emplois sont régis par des statuts particuliers à caractère national et communs aux fonctionnaires des communes, départements, régions et de leurs établissements publics.

Ces statuts sont élaborés par décret en Conseil d'Etat après avis du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT).

Il existe aujourd'hui cinquante sept cadres d'emplois répartis dans différentes filières.

2. Les « *filières* » territoriales

Les « *familles* » d'emplois ou filières professionnelles territoriales sont au nombre de huit :

- la filière administrative¹ ;
- la filière culturelle² ;
- la filière sanitaire et sociale³ ;
- la filière sportive⁴ ;
- la filière technique⁵ ;

¹ Cadres d'emplois de la filière administrative - A+ : administrateur, A : attaché, secrétaire de mairie, B : rédacteurs, C : adjoints administratifs, agent administratif.

² Cadres d'emplois de la filière culturelle :

- secteur du patrimoine - A+ : conservateur, A : attaché de conservation, bibliothécaire, B : assistant de conservation, C : agent du patrimoine et des bibliothèques ;
- secteur artistique - A : directeur d'établissement d'enseignement artistique, professeur d'enseignement artistique, B : assistant spécialisé, et assistant d'enseignement artistique.

³ Cadres d'emplois de la filière sanitaire et sociale. A+ : médecin, vétérinaire ; A : psychologue, sage-femme, coordinatrice de crèche, conseiller socio-éducatif ; B : assistant socio-éducatif, infirmier, puéricultrice, éducateur de jeunes enfants, moniteur-éducateur, rééducateur territoriaux, assistant territorial qualifié de laboratoire, manipulateur en électro-sociologie ; C : ATSEM, auxiliaire de puériculture, agent social territorial, auxiliaire de soins, aide médico-technique.

⁴ Filière sportive - A : conseiller des activités physiques et sportives, B : éducateur des activités physiques et sportives.

⁵ Filière technique - A+ : ingénieur en chef, A : ingénieur subdivisionnaire, B : technicien, contrôleur de travaux, C : agents de maîtrise, agents techniques ...).

- la filière sécurité - pompiers professionnels (corps des)¹ ;
- la filière sécurité police municipale² ;
- la filière « animation ».

B - LES INSTITUTIONS ET INSTANCES COLLECTIVES DE GESTION ET DE FORMATION

1. Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT)

Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée, art.8.9.10.11

Décret n° 84-346 du 10 mai 1984

1.1. Composition

Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale est présidé par un représentant des collectivités territoriales élu au sein du Conseil.

Il est composé par des :

- représentants des collectivités territoriales (vingt membres) ;
- représentants du personnel désignés par les organisations syndicales, selon leur représentativité mesurée à l'occasion des élections en CAP (vingt membres), (un siège minimum par organisation syndicale représentative au plan national).

1.2. Missions

Le CSFPT est un organe de consultation et d'information au niveau **national**.

Organe de consultation

- Il est saisi pour avis des projets de loi relatifs à la fonction publique territoriale.
- Il est consulté sur les décrets relatifs aux fonctionnaires territoriaux.
- Il peut être saisi de toute question relative à la fonction publique territoriale :
 - par le ministère chargé des collectivités territoriales ;
 - par le tiers de ses membres.
- Il fait des propositions en matière statutaire.
- Il est associé à l'élaboration des rapports :
 - sur les rémunérations versées au cours des deux dernières années à l'ensemble des fonctionnaires ;
 - dressant un bilan sur les mesures prises pour garantir le respect des principes d'égalité des sexes dans la fonction publique ;
 - dressant un bilan de l'application des dispositions relatives au temps partiel dans les emplois concernés par la loi du 26 janvier 1984.

¹ Filière sécurité pompiers, corps des sapeurs pompiers professionnels - A+ : colonel, A : lieutenant colonel, commandant, capitaine, B : lieutenant, C : sergent, caporal, sapeur.

² Filière police municipale - B : chef de poste, C : gardien de police, garde champêtre.

Organe d'information

- Il procède à toute étude sur l'organisation et le perfectionnement de la gestion du personnel.
- Il constitue une documentation et tient à jour les statistiques concernant la fonction publique territoriale¹.

2. Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)

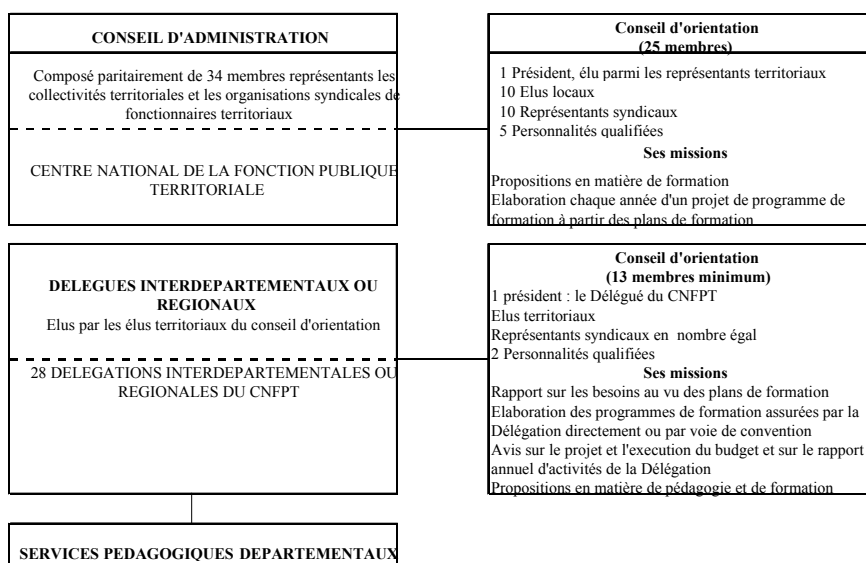
Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée

Loi n° 85-594 du 12 juillet 1984 modifiée

Décret n° 87-811 du 5 octobre 1987 modifié

2.1. Composition

Il assure aujourd'hui un rôle prépondérant dans l'évaluation et la réponse aux besoins de formation, adaptés aux missions des collectivités.



¹ Pour assurer ces missions, le CNFPT met à disposition les personnels et les moyens nécessaires.

2.2. Missions ¹

FORMATION (a)	Loi n°84-53 du 26 janvier 1984 modifiée, art. 12-1 Loi n°84-594 du 12 juillet 1984 modifiée, art 11
- Définition des orientations générales de la formation professionnelle des agents de la Fonction publique territoriale - Définition des programmes des formations initiales préalables à la titularisation - Définition des programmes des formations d'adaptation à l'emploi - Définition des programmes de formation relatifs notamment à : la préparation des besoins en matière de formation et de recrutement la formation continue et personnelle des agents - Evaluation des besoins en matière de formation et de recrutement - Elaboration d'un bilan annuel des actions de formation - Définition du programme national des actions spécialisées pour les OPHLM	 A & B & C
GESTION	Loi n°84-53 du 26 janvier 1984 modifiée, art. 12-1
- Organisation des concours et examens professionnels (art. 12-1) (b) - Bourse nationale des emplois - Publicité des créations et vacances d'emplois (c) transmises par les centres de gestion - Prise en charge (d) et gestion des fonctionnaires privés d'emploi, à l'issue de l'année de maintien en surnombre dans la collectivité après : suppression d'emploi (art. 97-1) fin de détachement d'un fonctionnaire occupant un emploi fonctionnel (art. 53) détachement de longue durée (art. 67) disponibilité d'office à l'expiration des congés statutaires de maladie et disponibilité pour raisons familiales (art. 72) - Reclassement des fonctionnaires devenus inaptes à l'exercice de leurs fonctions - Financement de l'indemnité de logement des instituteurs - Participation aux jurys de concours et examens professionnels organisés par les centres de gestion ou par les collectivités et établissements non affiliés (art. 42)	 A & B A & B A A A & B

¹ Le financement du CNFPT (art. 12-2) est assuré notamment par une cotisation dont le taux est de 1 % de la masse des rémunérations servies aux agents par les communes, départements, régions et leurs établissements publics. Les OPHLM ont un prélèvement supplémentaire de 0,05 %.

- (a) Les formations organisées par le CNFPT et ses délégations sont assurées par eux-mêmes ou après convention par d'autres organismes ou établissements et collectivités (centres de gestion, administrations et établissements publics de l'Etat, communes, ...),
 (b) sauf lorsque cette mission est dévolue aux centres de gestion par le statut particulier,
 (c) pour les concours de catégories A et B qu'il organise,
 (d) une contribution financière (art. 97 bis) est versée par la collectivité ou l'établissement. Le montant diffère selon que la collectivité ou l'établissement est affilié ou non à un centre de gestion.

3. Les centres de gestion de la fonction publique territoriale

Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée, art.13 à 27

Décret n° 85-643 du 26 juin 1985 modifié

3.1. Fonctionnement

- **Établissements publics administratifs locaux**

Dirigés par le Conseil d'administration composé exclusivement d'élus locaux.

- **Compétence géographique**

Inter collectivités dans le cadre départemental ; sauf sur la Région d'Ile-de-France où existent deux centres interdépartementaux :

- Petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne) ;
- Grande couronne (Yvelines, Essonne, Val-d'Oise).

- **Affiliation**

Obligatoire :

- pour toutes les communes et leurs établissements publics dont l'effectif en personnel est inférieur à trois cent cinquante fonctionnaires titulaires et stagiaires à temps complet ;
- pour les communes et leurs établissements publics qui n'emploient que des fonctionnaires à temps non complet ;

Volontaire avec ou sans réserve pour les autres collectivités.

- **Missions obligatoires**

- pour les collectivités affiliées ;
- pour les collectivités non affiliées.

- **Missions facultatives**

- Pour l'ensemble des collectivités par convention.

3.2. Missions

MISSIONS OBLIGATOIRES (parties grisées dans le tableau)	CAT.	COLLECTIVITES	
		AFFILIEES	NON AFFILIEES
RECRUTEMENT			
- Organisation des concours et examens professionnels (art. 23)	C A,B (éventuel ¹)(1)		(2)
- Participation aux jurys de concours et examens professionnels (art. 24)	C		
- Publicité des créations et vacances d'emplois pour les concours qu'ils organisent lorsque les statuts particuliers le prévoient	C		
- Publicité des créations et vacances d'emplois pour les concours qu'ils organisent lorsque les statuts particuliers le prévoient	A,B		
- Etablissement des listes d'aptitude (promotion interne)	A,B,C		(3)
- Publicité des listes d'aptitude établies après concours ou au titre de la promotion interne	A,B,C		
- Publicité des tableaux d'avancement (art. 80)	A,B,C		
GESTION DES CARRIERES			
- Fonctionnement des CAP et des conseils de discipline (art. 23 et 28)	A,B,C	(4)	
- Conseil de discipline et recours			
- Prise en charge et gestion des fonctionnaires privés d'emploi à l'issue de l'année de maintien en surnombre dans la collectivité après suppression d'emploi (art. 97) détachement de longue durée (art. 67) disponibilité d'office à expiration des congés statutaires de maladie et disponibilité pour raisons familiales (art. 72)	B,C		
- Reclassement pour inaptitude physique			

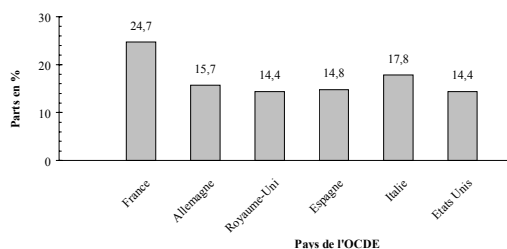
(1) Lorsque les statuts particuliers le prévoient.

(2) Les statuts particuliers peuvent prévoir qu'ils sont chargés auprès de l'ensemble des collectivités affiliées ou non, de l'organisation des concours et examens. Pour les autres concours, ils peuvent, par convention organiser des concours et examens propres à ces collectivités ou leur ouvrir ceux qui sont organisés pour les collectivités affiliées.

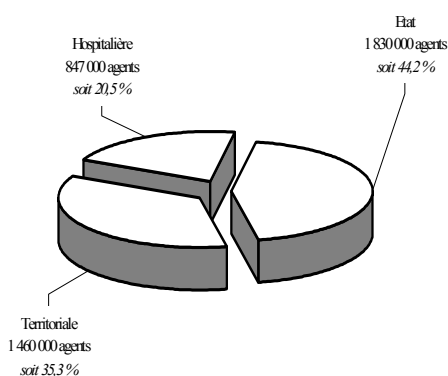
(3) Les centres de gestion peuvent par convention établir des listes d'aptitude commune aux collectivités affiliées ou non affiliées

(4) Lorsque l'affiliation est volontaire, la collectivité peut, à la date de son affiliation, se réserver d'assurer elle-même le fonctionnement des commissions.

C - LES EFFECTIFS DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

1. La part de l'emploi public en France en comparaison à d'autres pays

En comparaison de plusieurs pays de l'OCDE¹, l'emploi public en France représente, en pourcentage, près d'un quart du total des salariés (24,7 % contre 15,7 % en Allemagne, 14,4 % au Royaume-Uni, 14,8 % en Espagne, 17,8 % en Italie et 14,4 % aux États-Unis). Ces conclusions doivent être appréhendées avec prudence, le champ de l'emploi public n'étant pas exactement le même d'un pays à l'autre.

2. La répartition des fonctionnaires au sein des trois fonctions publiques

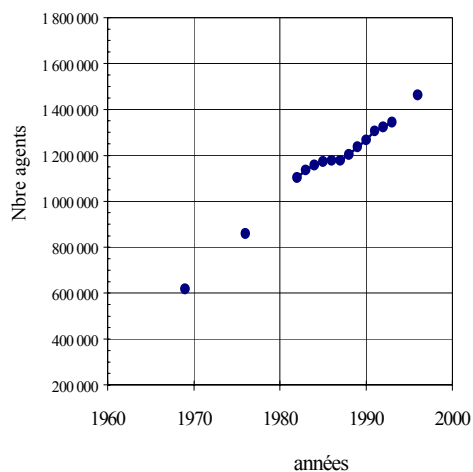
En effectifs arrêtés en 1996² sur 4,137 millions de fonctionnaires, 1,830 relevaient de la fonction publique de l'Etat, 1,460 de la fonction publique territoriale, et 0,847 millions de la fonction publique hospitalière, soit, respectivement en pourcentage du total, 44,2 % pour l'Etat, 35,3 % pour les collectivités territoriales, et 20,5 % pour la fonction hospitalière.

¹ « Fonctionnaires Questions- réponses » in Le Monde Economie du 4 avril 2000 - p. II.

² « Fonctionnaires Questions- réponses » in Le Monde Economie du 4 avril 2000 - p. II.

3. Données relatives à la fonction publique territoriale et observations

a) L'évolution des effectifs entre 1969 et 1996



Sur le graphique ci-après ont été portées les données INSEE, d'une part de la période mars 1969/décembre 1982, et d'autre part de celle du 1er janvier 1983 au 31 décembre 1993 (il ne s'agit que de valeurs indicatives, le « calage » des deux séries n'étant pas précisé dans les documents utilisés).

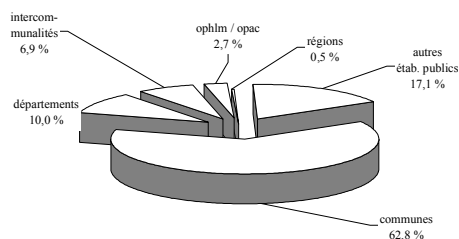
Précédemment à 1969, pour la période allant de 1961 à 1971, l'accroissement des charges en personnels des communes avait fait passer les dépenses de 36 % à 42,7 % des dépenses ordinaires brutes, cette évolution était supposée se poursuivre (Cf. commission de développement des responsabilités locales¹).

La croissance des effectifs des collectivités a ainsi précédé la décentralisation de 1982-1983. Elle s'est poursuivie depuis de manière ininterrompue, même si un léger ralentissement a été imputable à la stabilité des petites collectivités, et à une hausse continue des grandes. Le rythme de croissance reprend fortement dès 1988 (+2,2 % par rapport à 1987, puis sur trois ans rythme moyen de + 2,9 % l'an). Selon l'Observatoire du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT - notes de conjoncture), la croissance des effectifs en agents territoriaux est ininterrompue depuis la décentralisation, même si un léger tassement de croissance est dû à la conjonction de deux phénomènes², ci-dessus mentionnés.

¹ In « *Vivre ensemble* » La Documentation Française 1976 - p. 412.

² Mohamed Amine, audition du 10 novembre 1999.

b) Les effectifs des agents territoriaux par catégories de collectivités



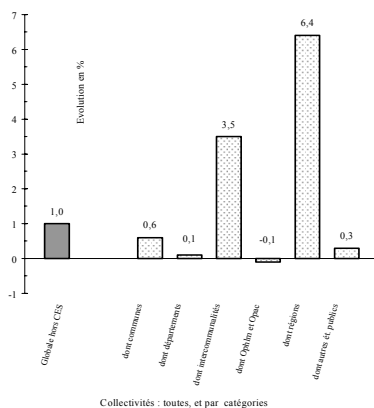
Pour tous les agents, statutaires ou non, on remarque les fortes « *disparités* » de poids de chaque catégorie de collectivités (les communes représentent 62,8 % du total).

A noter, aussi, un fort développement des effectifs des intercommunalités¹ et des grandes collectivités et une stabilité des effectifs de la plupart des petites collectivités.

Concernant les effectifs des agents territoriaux recensés en 1996, on remarque une constance du poids relatif par type de collectivités sauf pour les intercommunalités en fort développement, et les OPHLM et OPAC en décroissance et une hausse continue des effectifs des grandes collectivités (grandes villes, grands départements, régions).

Source : INSEE - dernière enquête annuelle publiée.

c) Les effectifs par catégories de collectivités -évolutions 1995/1996



L'effectif total, hors Contrats emplois solidarité (CES), s'accroît de 1 % en 1996 par rapport à 1995.

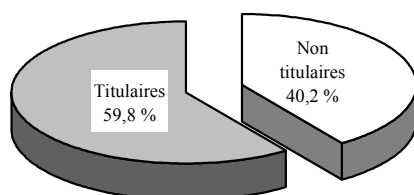
Par catégories de collectivités, les mouvements sont nettement différenciés. Ainsi, l'effectif des régions croît de 6,4 %, celui des intercommunalités (tous groupements de communes) de 3,5 %, celui des départements (conseils généraux uniquement) est stable + 0,1 %, et l'effectif en agents publics des Offices publics d'habitation à loyers modérés (OPHLM) et Offices publics d'aménagement et de construction (OPAC) diminue de 0,1%.

Source : INSEE enquêtes annuelles.

¹ Mohamed Amine - Observatoire du CNFPT - audition du 10 novembre 1999.

4. La part des statutaires et celle des non statutaires territoriaux

a) La répartition en 1996

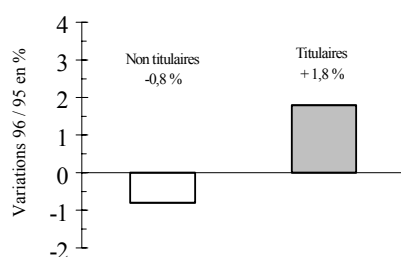


La part des titulaires est de 59,8 % et celle des non titulaires de 40,2 %. Parmi les non titulaires, un quart sont des permanents et trois quarts des saisonniers.

La croissance signalée des effectifs est surtout due aux recrutements sur des postes de titulaires et sur contrats régissant les « *emplois aidés* » au sein desquels deux phénomènes différents sont observés : recul des « *contrats emplois solidarité* » - 13,2 % en variation - et croissance des dispositifs d'emploi d'insertion plus durables (contrats « *emplois consolidés* » et contrats « *emplois jeunes* »).

Source : INSEE enquêtes annuelles 1996.

b) L'évolution par rapport à 1995

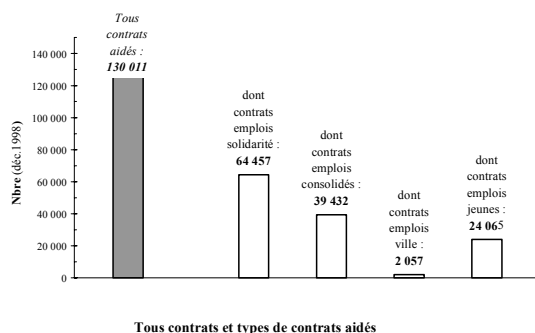


La croissance des effectifs de 1996 par rapport à 1995 est essentiellement due au recrutement de titulaires et d'emplois aidés (en léger recul - malgré une progression des contrats « *emplois consolidés* » et des emplois « *jeunes* », recul des contrats emplois solidarité).

Au total, et par rapport à l'année 1995, l'évolution de la part des titulaires est à la hausse (+1,8 % du total, et -0,8 % pour les non titulaires).

5. Les contrats « aidés » en 1998 et leur évolution par rapport à 1997

a) Les contrats aidés en 1998

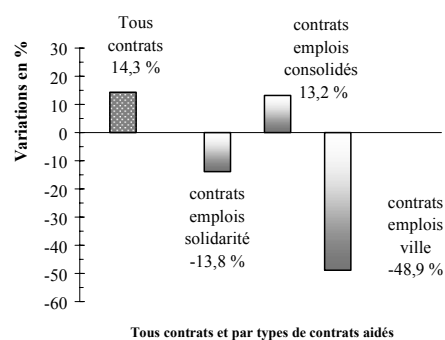


Sur le total de plus de 130 000 contrats aidés, près de la moitié correspondent à des « *contrats emplois solidarité* », et un peu moins du cinquième sont des « *emplois jeunes* ».

Les contrats emplois ville sont marginaux en nombre (1,6 %).

Source : CNASEA

b) Les contrats aidés variations 1997/1998



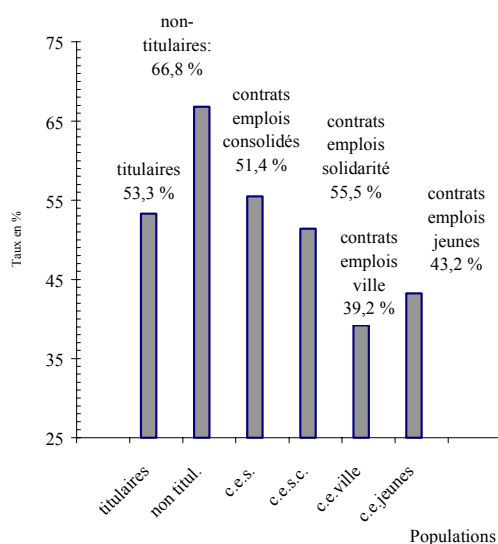
En effectifs, toutes catégories de contrats réunies, la progression en 1998 par rapport à 1997 est de 14,3 %.

Si les contrats emplois consolidés progressent (+ 13,2 %), les contrats emplois ville chutent (- 48,9 %), comme les contrats emplois solidarité (- 13,8 %).

Le recalage au profit des emplois jeunes et des emplois consolidés s'est opéré.

6. Les caractéristiques démographiques de la population des agents territoriaux

a) Le taux de féminisation par type de statut ou de contrat



Globalement, le taux de féminisation est de **60 %**, contre 56 % à l'Etat et 45 % pour l'ensemble de la population salariée.

Le taux de féminisation est donc plus élevé dans la fonction publique territoriale.

Le taux pour les titulaires est de 53,5 % et de 66,8 % pour les non titulaires parmi lesquels figurent surtout le personnel féminin.

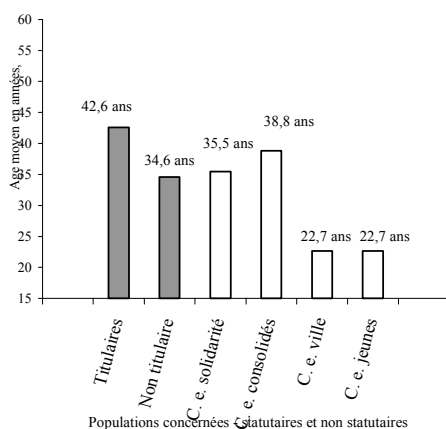
Par catégorie de population sur contrats aidés, le taux le plus faible est constaté parmi les « *emplois ville* » (39,2 %), et les « *emplois jeunes* » (43,2 %).

Pour les autres, il est supérieur à 50 % (« *emplois solidarité* » : 55,5 %, « *emplois consolidés* » : 51,4 %).

Sources : CNRACL 1997, IRCANTEC 1997, CNASEA 1998, CNFPT - Mohamed Amine
Observatoire CNFPT - audition du 10 novembre 1999.

Suite au rapport de Mme Colmou, le rapport sur l'état de la collectivité présenté en application de l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984 et transmis au conseil supérieur de la fonction publique territoriale permettra dorénavant d'avoir des informations statistiques sexuées.

b) L'âge moyen des agents par statut ou type de contrat



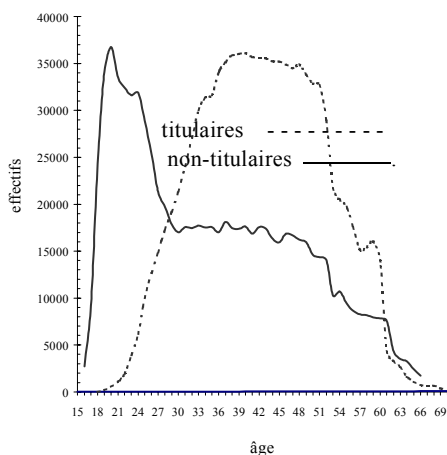
L'âge moyen est de 42 ans et 7 mois pour les agents titulaires. Il est de 34 ans et 7 mois pour les non titulaires (catégorie parmi laquelle figure surtout le personnel féminin), soit un écart moyen de 8 ans entre les deux.

La moyenne d'âge des agents en contrat emplois solidarité et consolidés est sensiblement plus élevée que la moyenne des non titulaires.

L'effet de solidarité a globalement joué sans discrimination sur l'âge.

Pour les agents sur contrats « *emplois ville* » et « *emplois jeune* », la population d'une même tranche d'âge en a bénéficié (22,7 ans de moyenne d'âge pour chacune des deux populations).

c) Observations démographiques



La tendance est au vieillissement de la population des titulaires au rythme de un trimestre par an. L'âge moyen augmente de 3 mois tous les ans. La population des non titulaires est stable en âge moyen.

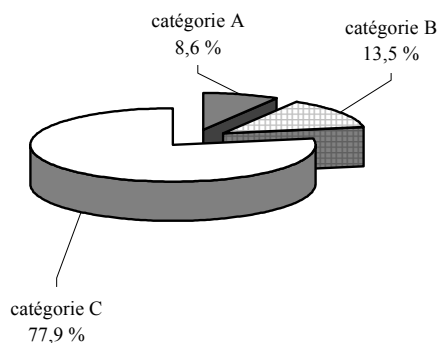
La moitié de l'effectif des titulaires a moins de 41 ans et 6 mois. Parmi les titulaires, le nombre le plus élevé par tranche d'âge correspond aux 40 ans.

La moitié des effectifs des non titulaires a moins de 31 ans, et le nombre le plus élevé par tranche d'âge correspond aux 20 ans.

7. Les caractéristiques professionnelles des emplois

a) Le taux d'encadrement en 1996 et son évolution par rapport à 1995

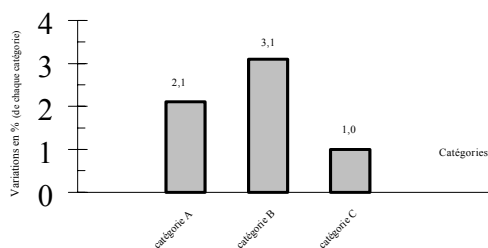
Le taux d'encadrement



La catégorie A (cadres supérieurs et cadres « de conception ») représente 8,6 % de l'effectif (en équivalent temps plein ETP). Même avec l'encadrement intermédiaire B (13,5 %), la forte population professionnelle est constituée des agents « d'exécution » de catégorie C (77,9 %).

Au total, 30 % des personnels travaillent à temps partiel (et donc au choix des agents - donnée à rapprocher du taux de féminisation de la fonction publique territoriale).

L'évolution du taux d'encadrement en 1996 par rapport à 1995

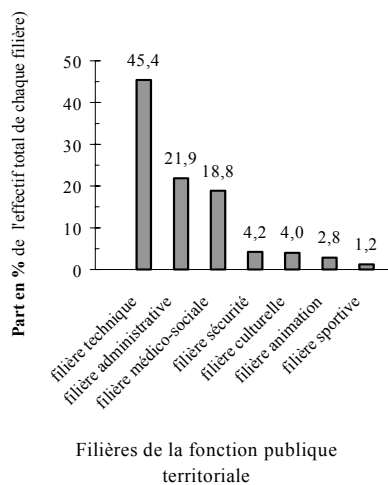


Sur la période 1995-1996, le taux d'encadrement a progressé.

Si les agents de catégories C progressent en ETP de +1%, les cadres A et B ont des effectifs qui évoluent respectivement de + 3,1 % et + 2,1 %.

Source : INSEE

b) La répartition par filières d'emplois et son évolution par rapport à 1995

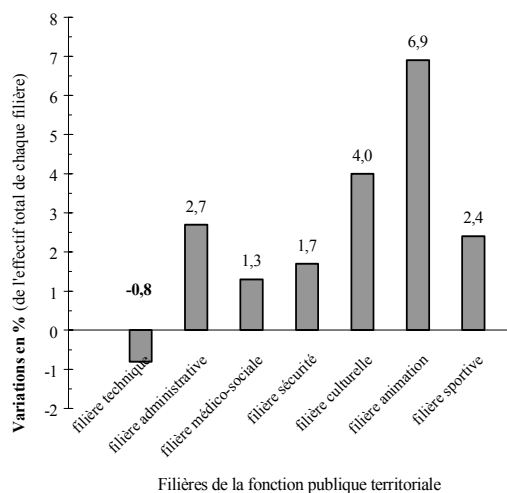


La filière technique (comprenant les ingénieurs, techniciens, contrôleurs de travaux, contremaîtres, agents techniques) est la plus fortement représentée (45,4 %).

Avec la filière « administrative » (21,9 %), la filière médico-sociale (18,8 %), les trois principaux groupes représentent 86,1 % des effectifs totaux.

La filière sécurité (4,2 %) comprend la police municipale et les sapeurs pompiers professionnels (à l'exclusion donc des volontaires).

L'évolution par « filière » en 1996 par rapport à 1995



Les filières les moins nombreuses en agents sont celles qui connaissent la plus forte progression en 1996 par rapport à 1995.

La filière « animation » s'accroît de + 6,9 %, et la filière sportive de + 2,4 %.

Alors que la filière technique régresse de 0,8 %, les autres filières progressent de plus de 1 % (2,7 % pour la filière administrative).

8. Synthèse des observations sur 1996

Sur les effectifs d'agents territoriaux recensés par l'INSEE en 1996, et par rapport aux données précédentes, les constats établis peuvent être synthétisés par les observations qui suivent¹ :

- une **croissance continue des effectifs**, malgré un léger ralentissement du rythme de croissance (à titre prévisionnel, la **progression entre 1996 et 1999** pourrait se situer **entre + 0 et + 0,8 %**, avec tendance au fléchissement du rythme de croissance) ;
- un **poids très important** des emplois occupés par les **non-titulaires** (quatre sur dix) ;
- un **fort taux de féminisation** ;
- un « *vieillessement* » de la population des agents titulaires ;
- un renforcement de l'encadrement supérieur et intermédiaire ;
- et un « *taux d'administration locale* » pour 1 000 habitants très dispersé (entre dix-sept agents en Alsace et vingt-huit en Corse et dans les DOM).

¹ Selon conclusions de Mohamed Amine, Observatoire CNFPT - Audition du 10 novembre 1999.

CHAPITRE III

LE RÔLE DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE DANS L'APPROFONDISSEMENT DE LA DÉCENTRALISATION, L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET LE DÉVELOPPEMENT LOCAL

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'Etat.

L'Etat 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 audition¹ : « *De même que l'Etat 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. »

¹ M. Ricot - Audition du 19 janvier 2000

Mais la décentralisation a aussi profondément modifié les relations Etat/collectivités et transformé la conduite de l'aménagement du territoire. La nature elle-même de cette politique, menée à l'origine par l'Etat 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'Etat... et voir les attributions qui pourraient être dévolues encore aux collectivités locales* »¹.

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'Etat 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

¹ M. Arnault - Audition du 19 janvier 2000

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 premier ligne, plus il a une obligation de répondre à la mission de service public* »¹.

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'Etat, 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'Etat 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'Etat,

¹ M. Loth représentant Camille Ordroneau – Audition du 19 janvier 2000

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 »¹.

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'Etat 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.

¹ Marine Dorne-Corràze - Audition du 12 avril 2000

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 réaffirmée 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'Etat 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'Etat 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'Etat, 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'Etat 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'Etat et l'instauration d'un partenariat :

- entre l'Etat 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'Etat 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'Etat 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'Etat.

A titre d'exemple, le maire se trouve investi de pouvoirs déconcentrés de l'Etat 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'Etat. 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'Etat 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 agents¹.

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.

¹ 1 722 collectivités ont été interrogées, l'ensemble des villes de plus de 20 000 habitants, les départements, les régions, et 1 200 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* »¹.

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 matière² : 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 politiques d'aménagement du territoire* »³, 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 :

¹ Audition du 10 novembre 1999.

² 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 diplômes sanctionnant des connaissances en aménagement et/ou développement ont été reconnus pour certains concours de la filière technique.

³ Rapporteur Mme Jacqueline Mengin – Conseil économique et social – 27-28 octobre 1998

- **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 locales¹, 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

¹ Audition du 8 décembre 1999.

agents soient précisément ceux qui les exerçaient dans un autre cadre puisqu'ils y ont déjà acquis les compétences requises.

Marine Dorne-Corraze¹ 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 Audition du 12 avril 2000.

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'Etat, voire l'Europe. Ils se confrontent de plus en plus.

A côté de l'Etat, 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'Etat, 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 recrutait 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 »¹.

¹ Audition du mercredi 9 février 2000

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'utilisateur.

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 abus¹. Comme l'a fait remarquer M. Debeir (CGT)², 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.

¹ 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.

² Audition du 19 janvier 2000.

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 indispensable pour garantir l'impartialité, l'accès au service public, l'égalité des droits* »¹. 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.

¹ M. Guenego (CFDT) – Audition du 19 janvier 2000.

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 1^{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'Etat 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 Emile Zucarelli, ministre de la Fonction publique et de la réforme de l'Etat, 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'Etat 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'Etat 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'Etat 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'Etat 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 3 500 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'Etat (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 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 de 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'Etat 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'Etat 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 relevaient 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-Corraze 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 moyens propres 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 dé plafonner 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'Etat.

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'Etat 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'Etat 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'Etat, 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'Etat 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'Etat. Je crois que, sur ce plan, surtout compte tenu d'une insuffisante prise en considération de l'échelon intercommunal qui 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'Etat 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 :

1. 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'Etat permet déjà la reconnaissance des qualifications, le recrutement par voie de concours sur titres est à envisager, selon des modalités à définir pour chaque cadres 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'Etat 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.

2. 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 sur-cotisation, 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* ».

3. 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'Etat. 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.

4. 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

5. Favoriser la mobilité

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

La recherche de dispositions permettant la mobilité entre fonctionnaires territoriaux et d'Etat doit être encouragée. Il pourrait être envisagé, durant la

formation initiale, l'instauration de stages à effectuer pour les fonctionnaires territoriaux à l'Etat.

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).

6. 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.

ANNEXES

Annexe 1 : Dispositions relatives à la promotion interne et à l'avancement

**Dispositions relatives à la promotion interne (Extraits d'articles).
Loi N° 84-53 du 26 janvier 1984****Article 14 :**

« (...) Les collectivités et établissements non affiliés à un centre de gestion assurent par eux-mêmes les missions confiées aux centres de gestion. Dans ce cas, les dispositions mentionnées aux premier et deuxième alinéas de l'article 27 pour les centres de gestion leur sont applicables dans les mêmes conditions.

L'ensemble des collectivités et établissements énumérés à l'article 2 sont tenus *de communiquer au centre de gestion* dans le ressort duquel ils se trouvent les créations et vacances d'emplois *et les listes d'aptitude établies en application des articles 39 et 44*. Les collectivités et établissements affiliés lui transmettent, en outre, les tableaux d'avancement établis en application de l'article 79 *et les décisions de nomination permettant de déterminer le nombre d'emplois pouvant être pourvus en application de l'article 39*. Les centres de gestion assurent la publicité de leurs propres créations et vacances d'emplois dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article 23. »

Article 26 :

« (...) *Les centres de gestion* peuvent également, par convention, ouvrir et organiser des concours communs et, le cas échéant, *établir des listes d'aptitude communes pour l'application de l'avant dernier alinéa de l'article 39*. La convention détermine *le centre de gestion qui fixe le nombre de postes, la composition du jury et la date des épreuves, et arrête les listes d'aptitude*. Les centres de gestion lui remboursent la part des dépenses correspondantes exposées à leur profit. »

article 27 :

« *Les actes des centres de gestion relatifs (...) à l'inscription des fonctionnaires sur une liste d'aptitude établie en application de l'article 39, (...)* sont exécutoires dès leur transmission au représentant de l'Etat dans le département où est situé le siège du centre de gestion et leur publication dans les conditions prévues par l'article 2 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée. *La liste d'aptitude établie en application de l'article 39 transmise au représentant de l'Etat est accompagnée des décisions de nomination permettant de déterminer, conformément aux proportions fixées par les statuts particuliers, le nombre d'emplois ouverts à la promotion interne* ».

Article 28 :

« (...) Lorsqu'il est fait application du deuxième alinéa de l'article 26, les commissions administratives paritaires siègent en formation commune. »

Article 39 :

« En vue de favoriser la promotion interne, *les statuts particuliers fixent une proportion de postes susceptibles d'être proposés au personnel appartenant déjà à l'administration ou à une organisation internationale intergouvernementale non seulement par voie de concours, selon les modalités définies au 2^{ème} alinéa de l'article 36 ci-dessus, mais aussi par la nomination de*

fonctionnaires ou de fonctionnaires internationaux, suivant l'une ou l'autre des modalités ci-après :

1° Inscription sur une liste d'aptitude après examen professionnel ;

2° Inscription sur une liste d'aptitude établie après avis de la commission administrative paritaire compétente.

Les listes d'aptitude sont établies par l'autorité territoriale pour les collectivités non affiliées à un centre et par le centre pour les fonctionnaires des cadres d'emplois, emplois ou corps relevant de sa compétence, sur proposition de l'autorité territoriale.

Les nombres d'agents inscrits sur une liste d'aptitude ne peut être supérieur au nombre d'emplois pouvant être effectivement pourvus. Les listes d'aptitude ont une valeur nationale. »

Dispositions relatives à l'avancement (extraits d'articles). Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984

Article 79 :

« L'avancement de grade a lieu de façon continue d'un grade au grade immédiatement supérieur. Il peut être dérogé à cette règle dans les cas où l'avancement est subordonné à une sélection professionnelle.

Il a lieu suivant l'une ou l'autre des modalités ci-après :

1° Soit au choix par voie d'inscription à un tableau annuel d'avancement, établi après avis de la commission administrative paritaire, par appréciation de la valeur professionnelle des agents ;

2° Soit par voie d'inscription à un tableau annuel d'avancement, établi après avis de la commission administrative paritaire, après une sélection par voie d'examen professionnel ;

3° Soit par sélection opérée exclusivement par voie de concours professionnel. »

Article 80 :

« Le tableau annuel d'avancement mentionné au 1° et au 2° de l'article 79 est arrêté par l'autorité territoriale dans les conditions fixées par chaque statut particulier. »

Annexe 2 : Les quotas dans la fonction publique territoriale

Le système des quotas a été institué pour réguler les promotions dans la fonction publique territoriale, tant au niveau de la promotion interne qu'à celui des avancements de grade. Ces quotas sont l'équivalent des pyramidages budgétaires affectant les corps homologues de la fonction publique de l'Etat.

I - QUOTAS DE PROMOTION INTERNE

Ils déterminent le nombre de fonctionnaires territoriaux qui, inscrits sur la liste d'aptitude soit au choix soit après examen professionnel, peuvent être recrutés dans le cadre d'emplois par la voie de la promotion interne.

Ces quotas sont calculés de façon générale en fonction du nombre de recrutements de candidats admis à un concours externe ou interne et de recrutements intervenus dans la collectivité ou l'établissement ou dans l'ensemble des collectivités et établissements affiliés à un centre de gestion, à l'exclusion des nominations réalisées à la suite d'une mutation à l'intérieur de la collectivité et des établissements en relevant (détail par cadre d'emplois des différents quotas de promotion interne joint en annexe).

Toutefois, si les statuts particuliers déterminent un nombre de recrutements d'agents inscrits sur la liste d'aptitude au titre de la promotion interne, il convient de rapprocher ces dispositions réglementaires des articles 14, 26, 27 et 39 de la loi du 26 janvier 1984, dont les dispositions combinées imposent l'application du quota pour l'inscription sur la liste d'aptitude.

En outre, lorsque le bénéfice de la promotion interne est ouvert à la fois au choix et après examen professionnel, le quota de nominations au choix peut être calculé sur la base du nombre de recrutements intervenus au titre de la promotion interne après examen professionnel.

Mesure transversale d'assouplissement des quotas de promotion interne

Lorsque le nombre de recrutements ouvrant droit à un recrutement au titre de la promotion interne en application des dispositions d'un statut particulier n'a pas été atteint pendant une période de 5 ans, l'article 38 du décret 94-1157 du 28 décembre 1994 prévoit qu'un fonctionnaire territorial remplissant les conditions pour bénéficier d'une nomination au titre de la promotion interne peut être inscrit sur la liste d'aptitude si au moins un recrutement entrant en compte pour cette inscription est intervenu (c'est-à-dire un recrutement par concours ou mutation).

II - QUOTAS D'AVANCEMENT

De façon générale, ils déterminent l'effectif maximal de fonctionnaires territoriaux du grade d'avancement et fixent ainsi un pyramidage de ce grade.

Selon les cadres d'emplois, ils affectent un ou plusieurs grades d'avancement en fonction notamment du pyramidage budgétaire prévu pour les emplois des corps homologues de la fonction publique de l'Etat (détail par cadre d'emplois des différents quotas d'avancement joint en annexe).

Le pourcentage d'agents du grade d'avancement est calculé par rapport à l'effectif total du cadre d'emplois de la collectivité ou de l'établissement

d'emploi ou par rapport à certains grades du cadre d'emplois (de façon générale, le quota affectant le 2^{ème} grade est assis sur l'effectif des deux premiers grades et le quota affectant le dernier grade d'avancement est assis sur l'effectif total du cadre d'emplois).

Très rarement, pour un même grade d'avancement, il peut être prévu au-delà du pyramidage général du grade un quota d'avancement pour ceux des agents promus au choix constitué d'une proportion du nombre d'avancements prononcés après examen professionnel (cadre d'emplois des contrôleurs territoriaux de travaux, grade d'avancement pyramidé à 25 %, nombre d'avancements au choix au plus égal à la moitié des avancements prononcés après examen professionnel).

Mesure transversale d'assouplissement des quotas d'avancement

- Règle de l'arrondi à l'entier supérieur.

Lorsque l'application des règles prévues par les statuts particuliers conduit à calculer un nombre de fonctionnaires promouvables au grade supérieur qui n'est pas un nombre entier, l'article 14 du décret du 17 avril 1989 modifié prévoit que le nombre ainsi calculé est arrondi à l'entier supérieur.

- Absence d'avancement sur une période donnée.

Lorsque l'application des règles prévues par le statut particulier et par l'article 14 du décret du 17 avril 1989 n'a permis de prononcer aucun avancement dans un grade pendant une période d'au moins quatre ans, un fonctionnaire inscrit au tableau d'avancement peut être nommé.

- Mesure prévue à l'occasion de la constitution initiale du cadre d'emplois.

Dans le cadre des dispositions statutaires relatives à la constitution initiale d'un cadre d'emplois, il peut être prévu lorsque l'effectif d'un grade d'avancement est supérieur au quota prévu par le statut particulier, la possibilité de procéder à un avancement pour chaque diminution au sein de l'effectif du grade concerné.

Annexe 3 : Les seuils

grade / strate	5000-10000	10 000-20 000	20 000-40 000	40 000-80 000	80 000-150 000	150 000-400 000	> 400 000
attaché principal		x	x	x	x	x	x
directeur territorial				x	x	x	x
Administrateur					x	x	x
ingénieur en chef		x	x	x	x	x	x
ingénieur en chef de 1 ^{ère} catégorie					x	x	x
conseiller des activités physiques et sportives		x	x	x	x	x	x
Conservateur des bibliothèques ¹			x	x	x	x	x
Directeur général des services	(IB 470-821)	(IB 570-966)	(IB 650-1015)	(IB 695-1015)	(IB 805-HEA)	(IB 885-HEB)	(IB 1000-HEC)
	Attaché	attaché	attaché	Administrateur ²	Administrateur	administrateur	Administrateur
	Attaché principal (détaché)	Attaché principal	Attaché principal	Fonctionnaire (IBT 1015)	fonctionnaire (IBT 1015)	fonctionnaire (IBT 1015)	Fonctionnaire (IBT 1015)
	Fonctionnaire cat. A	Directeur territorial (détaché)	Directeur territorial (détaché)				
		Fonctionnaire cat. A	Fonctionnaire cat. A				

¹ Condition de prêts

² Par détachement

grade / strate	5000-10000	10 000-20 000	20 000-40 000	40 000-80 000	80 000-150 000	150 000-400 000	> 400 000
Directeur général adjoint des services			(IB570-966)	(IB 650-1015)	(IB 650-1015)	(IB 695-1015)	(IB 805-HEA)
			attaché	attaché	attaché	Administrateur	Administrateur
			attaché principal	Attaché principal	attaché principal	Fonctionnaire (IBT 1015)	Fonctionnaire (IBT 1015)
			fonctionnaire cat.A	Directeur territorial	directeur territorial		
				Fonctionnaire cat.A	administrateur		
				fonctionnaire cat.A			
directeur des services techniques			(IB 450-966)				
			ingénieur subdivisionnaire				
			ingénieur en chef				
			fonctionnaire (IBT 750+missions)				
directeur général des services techniques				(IB 550-1015)	(IB 659-1015)	(IB 749-HEA)	(IB 830-HEB)
			ingénieur en chef	Ingénieur en chef de 1 ^{ère} catégorie	Ingénieur en chef de 1 ^{ère} Catégorie	ingénieur en chef de 1 ^{ère} catégorie	
			fonctionnaire (IBT 966+missions)	Fonctionnaire (corps IBTHEA+missions)	Fonctionnaire (corps IBTHEA+missions)	fonctionnaire (corps IBTHEA+missions)	

TABLE DES SIGLES

ADF	: Assemblée des départements de France
ANEM	: Association nationale d'études municipales
CAP	: Commissions administratives paritaires
CES	: Contrats emplois solidarité
CFPC	: Centre de formation des personnels communaux
CNFPT	: Centre national de la fonction publique territoriale
CNR	: Conseil national de la Résistance
CREDOC	: Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CSFPT	: Conseil supérieur de la fonction publique territoriale
CTP	: Comités techniques paritaires
ENA	: École nationale d'administration
GIP	: Groupement d'intérêt public
HLM	: Habitation à loyer modéré
IEP	: Institut d'études politiques
IFSA	: Institut français des sciences administratives
IRA	: Institut régional d'administration
OPAC	: Offices publics d'aménagement et de construction
OPHLM	: Offices publics d'habitation à loyers modérés
SCP	: Syndicats de communes pour la gestion du personnel
UNCDG	: Union nationale des centres de gestion