

2ème Conférence Nationale de l'Emploi Territorial

EMPLOI TERRITORIAL :

***Les Centres de Gestion plus proches des
collectivités en mouvement***

***Maîtriser, Maintenir,
Mutualiser, Anticiper***



SOMMAIRE

| | |
|---|-----------|
| Présentation de la Conférence Nationale | 3 |
| 3^{ème} édition du panorama national de l'emploi territorial | 5 |
| Table-ronde sur la maîtrise des effectifs | 10 |
| Table-ronde sur la mutualisation des services | 31 |
| Table-ronde sur le maintien dans l'emploi et la gestion des âges | 45 |
| Bilan des 15 propositions formulées en mars 2012 | 54 |

Présentation de la Conférence nationale

L'article 27 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984, introduit par la loi n°2007-209 du 19 février 2007 relative à la Fonction Publique Territoriale, prévoit la réunion annuelle d'une Conférence Régionale de l'Emploi.

Le Centre de gestion coordonnateur doit organiser une fois par an, au moins, une conférence associant les CDG ainsi que les représentants des collectivités non affiliées, pour assurer la coordination de l'exercice, par eux, de leurs missions en matière d'emploi public territorial et d'organisation des concours de recrutement.

Par ailleurs, les délégations régionales ou interdépartementales du CNFPT ainsi que les organisations syndicales représentatives au niveau national et siégeant au CSFPT participent à cette conférence pour toute question relative à la formation des agents territoriaux.

L'article 27-1 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 prévoit également l'organisation d'une Conférence nationale.

La vocation essentielle de cette Conférence est de définir des orientations stratégiques et de présenter des axes prioritaires en matière d'emploi et de recrutement, dégagés au regard des réalités locales.

Elle a pour but d'assurer la coordination des Centres de gestion et des employeurs non affiliés en matière d'emploi public territorial et d'organisation des concours.

La Conférence Nationale de l'Emploi Territorial (CNET), organisée depuis 2012 par la Fédération, l'ANDCDG et les Centres coordonnateurs, constitue un temps fort d'échanges et de travail entre l'ensemble des acteurs pour coordonner les initiatives et les projets dans le cadre de la construction d'une politique nationale de l'emploi public territorial.

Le public visé par ces conférences regroupe les employeurs territoriaux (élus), les décideurs locaux (Directeurs généraux de services) les gestionnaires des ressources humaines (Directeurs des ressources humaines) des collectivités et établissements publics locaux. D'une manière générale, tous ceux qui ont des responsabilités en matière de ressources humaines dans la Fonction Publique Territoriale, sont appelés à participer à ces événements.

D'autres partenaires peuvent également être associés : les Pouvoirs publics, les représentants des deux autres fonctions publiques ou des entreprises parapubliques, le CNFPT, le CSFPT, les associations d'élus, les associations catégorielles, l'INSEE, le Pôle Emploi, l'AFPA, la CNRA, le FNP, le FIPHFP, la presse spécialisée et généraliste...

Pour les Centres de gestion, il s'agit de se poser en acteurs incontournables de la Fonction Publique Territoriale en démontrant leur détermination à piloter les démarches d'analyse de l'emploi territorial et de recherche de solutions pratiques aux difficultés qui y sont liées. Les Centres sont déjà, de par l'étendue de leurs missions, des interlocuteurs importants en matière d'emploi territorial.

En effet, les attributions de ces établissements en matière de concours (recensement des besoins, gestion des listes d'aptitude), de gestion des dossiers individuels de carrière, de bourse de l'emploi (rapprochements des offres et demandes d'emplois), en font les détenteurs d'informations indispensables et leur expertise statutaire est, à elle seule, un argument de poids pour appuyer leur légitimité à animer une Conférence nationale pour l'emploi.

Pour l'ensemble des acteurs de la gestion de ressources humaines, ces conférences sont le moment privilégié de réfléchir aux nouveaux défis de la Fonction Publique Territoriale et de prendre en compte de nouvelles réalités économiques et sociologiques afin de :

- Répondre aux attentes des citoyens en mettant en place les procédures et méthodes pour améliorer la réactivité des services aux demandes des usagers
- Réagir aux besoins des élus employeurs, liés au développement de l'intercommunalité, au mouvement de décentralisation, au choc démographique, à la nécessaire maîtrise des dépenses publiques
- Valoriser les compétences des personnels territoriaux afin d'assurer l'attractivité des carrières dans les collectivités locales, nécessaire à la bonne marche des services publics locaux.

Les Centres coordonnateurs, l'ANDCDG et la Fédération ont organisé la première Conférence Nationale de l'Emploi Territorial le 22 mars 2012 en présence du Ministre de la Fonction Publique François SAUVADET.

Cette manifestation a rassemblé plus de 270 participants, représentants de CDG, de collectivités, des administrations centrales et les partenaires institutionnels des Centres.

A l'occasion des différentes tables rondes et des ateliers traitant de nombreux sujets d'actualité pour le monde territorial, les Centres de Gestion ont esquissé des pistes de réflexion en vue d'améliorer le statut. Le bilan des 15 propositions diffusées en mars 2012 figure en conclusion de ce rapport documentaire.

La deuxième Conférence, organisée le 16 décembre 2014, s'axera autour de trois problématiques :

- la maîtrise des effectifs
- la mutualisation des services et leurs impacts sur la gestion des ressources humaines
- la gestion des âges et le maintien dans l'emploi.

3^{ème} édition du panorama national de l'emploi territorial

Le panorama de l'emploi territorial est le fruit d'un travail collectif, impulsé pour la première fois au cours de l'été 2011.

Trois éditions de ce panorama ont été publiées depuis 2012.

Près de 80 Centres de Gestion ont mobilisé leurs services afin de présenter les données de l'emploi public local au niveau national.

Le Panorama de l'emploi territorial permet de réaliser un tour d'horizon complet quantitatif et qualitatif de la situation de l'emploi dans les collectivités territoriales françaises. Il permet de présenter les données les plus récentes concernant les agents de la FPT.

Ce bilan de l'emploi constitue à la fois un repère mais aussi un point de départ afin d'établir les perspectives à moyen terme de l'évolution des emplois, des métiers, des compétences et des besoins en recrutement des collectivités et de leurs établissements publics.

Pour cette troisième édition, une attention particulière a été portée à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. La circulaire du 8 juillet 2013 relative à la mise en œuvre du protocole d'accord du 8 mars 2013 invite les trois versants de la fonction publique à suivre de nouveaux indicateurs d'égalité professionnelle. Ainsi, le panorama présente des données sexuées pour les concours et examens professionnels.

Le panorama s'axe autour de quatre grands points :

- Les effectifs de la FPT, leur structure et leurs évolutions récentes

Au 31 décembre 2011, d'après la DGAFP, la fonction publique emploie plus de 5,3 millions d'agents publics. Le versant territorial de la fonction publique représente 34% des effectifs totaux avec 1 830 663 agents (soit +1,1% par rapport à 2010). En matière d'emploi public, la FPT reste la plus dynamique puisqu'une augmentation des effectifs de +37,9% a été constatée entre fin 2000 et fin 2011, soit 502 700 créations nettes d'emploi.

La grande majorité des effectifs de la fonction publique territoriale est fonctionnaire (77%, soit 1,4 millions d'agents), la part des non-titulaires représentant 20% des effectifs totaux, soit 359 836 contractuels. Les assistantes maternelles (3% des effectifs, 50 400 à l'échelle nationale) complètent ainsi les effectifs.

La répartition par catégorie hiérarchique des agents publics territoriaux se caractérise par la forte présence d'agents de catégorie C (75%). Le dernier quart des effectifs restants se répartit entre les agents de catégorie B (13,5%) et les agents de catégorie A (9%).

Les agents territoriaux se concentrent autour de trois filières principales : la filière technique (45% des effectifs), la filière administrative (22%) et la filière médico-sociale (13%).

Les autres filières se répartissent comme suit : animation (5%), culturelle (4%), incendie et secours (2%), sécurité et sportive (1%).

Le taux de féminisation de la fonction publique territoriale est de 61% avec de fortes disparités entre filières puisque ce taux atteint 96% dans le secteur médico-social contre seulement 4% au sein de la filière incendie et secours. La filière administrative est, quant à elle, très féminisée (82%), contrairement à une filière technique majoritairement masculine (59%).

Parmi les 73% de fonctionnaires occupant un emploi à temps complet, le temps partiel concerne à 85% des agents de sexe féminin. La part des agents de sexe masculin (45%) et féminin (55%) qui exercent une activité à temps plein est en revanche quasi-identique.

Les agents occupant un emploi à temps non complet dans les collectivités sont majoritairement des femmes. 73% sont de sexe féminin, aussi bien les agents travaillant dans plusieurs communes que ceux qui ont un employeur unique.

La répartition des effectifs par type de collectivité confirme la part majoritaire d'agents employés par les communes (55,3%, soit 1 012 700 agents), tandis que les départements rassemblent 16% des agents territoriaux. Les structures intercommunales et les établissements communaux (CCAS, caisse des écoles) réunissent respectivement 13,4% et 7% des effectifs territoriaux. Les régions, quant à elles, emploient 4,4% des agents territoriaux et 3,6% pour les établissements départementaux.

- Les données issues bourses de l'Emploi des CDG : évolution des offres, des demandes, métiers en tension ou émergents...

Les bourses de l'emploi restent les premiers diffuseurs d'offres d'emploi de la fonction publique territoriale. En 2012, plus de 47 000 offres d'emploi ont été publiées. Ce sont en moyenne 4 500 offres qui sont accessibles chaque jour.

La région Ile-de-France enregistre 17% des offres d'emploi publiées au niveau national. Elle est suivie des régions Rhône-Alpes (12%) et Pays de la Loire (8%).

Plus de la moitié des offres d'emploi concerne les communes (53,5%). Viennent ensuite les intercommunalités (17,5%), les départements (11%), les syndicats et autres établissements (5,5%), les autres établissements communaux - CCAS, Caisse des écoles, OPH - (7,5%) et les régions (3%). Dans de plus faibles proportions, on recense les SDIS (1%), les Centres de gestion et le CNFPT (1%).

Au regard des déclarations de créations d'emploi, ce sont les communes de 5 000 habitants et plus qui enregistrent le plus grand nombre de créations d'emploi (60% des déclarations de créations d'emploi communales alors qu'elles ne représentent que 6% de l'ensemble des communes).

Les intercommunalités restent les employeurs les plus dynamiques. En effet, alors que les intercommunalités représentent 10% du poids de l'effectif global en 2011, ces dernières diffusent 17,5% des offres d'emploi en 2012.

L'analyse des offres publiées par catégorie hiérarchique, par filière et par temps de travail, permet d'apprécier les besoins des collectivités en termes de recrutement.

Les offres d'emploi de catégorie C (45%) restent les plus nombreuses. Toutefois, même si les effectifs des catégories A et B ne représentent que 22,5% de l'ensemble des effectifs, le marché de l'emploi apparaît plus dynamique sur ces catégories avec 55% d'offres d'emploi publiées.

S'agissant des filières, 80% des offres d'emplois concernent les trois principales filières : technique (34%), administrative (31%) et médico-sociale (15,5%). Viennent ensuite les filières culturelle (8%) et animation (5%).

18,5% des offres d'emploi sont des offres à temps non complet et concernent majoritairement les collectivités de petite taille qui connaissent des besoins d'emploi spécifiques avec des durées hebdomadaires de travail particulières.

Les 10 métiers qui arrivent en tête des nominations peuvent être regroupés en trois catégories :

- les métiers représentant un nombre important d'emplois (agent d'entretien polyvalent et agent de gestion administrative)
- les métiers à temps non complet, concernant une activité qui fluctue au cours de l'année en fonction du rythme scolaire (animateur de loisirs, enseignant artistique, agent d'accompagnement de l'enfance et animateur éducatif et accompagnement périscolaire)
- les métiers en tension (agent d'accueil petite enfance, agent polyvalent de restauration, travailleur social, aide-soignant).

Globalement, les domaines d'activité qui recrutent le plus sont l'animation et le service à la population (43% des recrutements en 2012), ainsi que les interventions techniques (22,5%).

Le recrutement d'agents non-titulaires reste important. Avec 43% des recrutements, près d'un agent sur deux intègre la fonction publique territoriale par le biais d'un premier contrat à durée déterminée, alors que les contractuels ne représentent que 20% des effectifs. Il est à noter cependant que de fortes disparités existent sur le territoire national, ce taux de recrutement d'agents contractuels variant de 14% à 61% selon les régions.

Parmi les recrutements statutaires, c'est le recrutement direct qui arrive en tête avec 19% des nominations. Plus de la moitié (53%) des recrutements directs concernent des adjoints techniques de 2^{ème} classe. La mutation (interne et externe) concerne près de 13% des nominations, ce qui témoigne d'une politique de mobilité au sein des collectivités, mais également une volonté des agents territoriaux d'évoluer professionnellement.

Autre donnée intéressante et qui permet de relativiser le phénomène non titulaire, la part des recrutements sur liste d'aptitude après concours continue de progresser en 2012 avec 8,5% des recrutements (7% en 2011, 5% en 2010).

On observe que les métiers en tension concernent différentes catégories hiérarchiques et se situent dans quasiment toutes les filières. Plusieurs raisons peuvent expliquer les difficultés rencontrées par les collectivités pour recruter : candidatures intéressantes insuffisantes, absence de candidats statutaires, expérience professionnelle inadaptée, concurrence avec le marché de l'emploi privé...

- Les concours et les examens professionnels organisés par les CDG et le CNFPT

En 2012, 32 types de concours territoriaux ont été organisés par les Centres de gestion et le CNFPT, toutes catégories confondues (4 en catégorie A+, 9 en catégorie A, 10 en catégorie B et 9 en catégorie C).

Données comparatives des concours territoriaux organisés depuis 2010

| | 2010 | 2011 | 2012 | Évolution entre 2011 et 2012 |
|------------------------------|---------|---------|---------|------------------------------|
| Nombre de concours organisés | 42 | 33 | 32 | - 3 % |
| Nombre de postes ouverts | 22 003 | 22 559 | 23 382 | + 3,6 % |
| Nombre de candidats inscrits | 155 000 | 188 069 | 178 593 | - 5 % |
| Nombre de présents | 113 000 | 131 333 | 128 840 | - 2 % |
| Nombre de lauréats | 18 698 | 19 451 | 19 134 | - 1,6 % |

Source : ANDCDG, Bilan de l'emploi 2010, 2011, 2012

Les concours organisés en 2012 ont été plus sélectifs que ceux des années précédentes. Après un taux de pourvoi des postes ouverts à 85% en 2010 et 86% en 2011, ce dernier s'élève à 82% en 2012. Le nombre de lauréats aux concours de 2012 est de 19 134, chiffre en légère baisse (-1,6%) par rapport à 2011.

La part de postes ouverts en 2012 dans les concours des catégories A et B est élevée, au regard du poids de ces deux catégories dans les effectifs globaux de la fonction publique territoriale (respectivement 8,7% et 12,9%).

Le taux de pourvoi des postes est globalement de 82%, mais il est nettement plus élevé cette année dans les concours des catégories A+ et C (respectivement 93% et 92%). Ainsi, en 2012, on a pu constater, toute proportion gardée, un nombre plus faible de candidats ayant le niveau attendu par les jurys dans les concours des catégories A et B (taux de pourvoi de 78% et 81%).

Sept concours regroupent à eux seuls 74% des postes ouverts : adjoint technique de 1^{ère} classe, technicien, attaché, adjoint administratif de 1^{ère} classe, ATSEM, technicien principal de 2^e classe, assistant socio-éducatif.

En 2012, les Centres de gestion ont organisé 15 types d'examens professionnels : 4 de catégorie A, 5 de catégorie B et 6 de catégorie C. Parmi les 32 059 candidats inscrits à ces examens professionnels, 90% se sont présentés aux épreuves. Le taux de présence est en hausse de 3 points par rapport à 2011. Parmi les candidats présents, 81% ont été admissibles et 64% admis.

- Les départs en retraite : volumes en augmentation, âges moyens, perspectives

En 2012, on compte 26 418 départs de fonctionnaires territoriaux en retraite (-24% de départs par rapport à 2011, et -9% depuis 2010), dont 12% en invalidité, pour un âge moyen de départ de 60 ans et 7 mois. L'âge moyen de départ en retraite en 2011 était de 58 ans et 7 mois.

Cette forte baisse du nombre de départs ainsi que la hausse soudaine de l'âge moyen de départ en retraite s'expliquent par la suppression fin 2011 du dispositif de retraite anticipée sans condition d'âge pour les fonctionnaires ayant au moins 3 enfants et 15 ans de services publics.

Le nombre de départs en retraite de contractuels de la fonction publique territoriale est estimé, quant à lui, à 4 497 (la baisse de -22% observée entre 2010 et 2011 est à nouveau observée) pour un âge moyen de départ à 62 ans et 5 mois (61 ans et 9 mois en 2011).

Table ronde sur la maîtrise des effectifs

1. Le contexte institutionnel et budgétaire

La décentralisation poursuit, depuis 30 ans, l'objectif d'optimiser la qualité du service public.

Depuis fort longtemps l'effet de ciseaux du désengagement de l'Etat et du manque d'autonomie financière des collectivités locales est dénoncé par les élus locaux mais la période à venir marque une accélération quant à la transformation du millefeuille et une rupture par rapport à l'évolution des ressources.

De nombreux rapports parlementaires, mais aussi de la Cour des comptes, de l'Observatoire des finances locales montrent que les collectivités territoriales ont joué efficacement leur rôle en assumant les compétences qui leur ont été transférées par l'État et en modernisant le service public.

Les augmentations de dépenses locales proviennent ainsi, pour une large part, de cette prise en charge des compétences nouvelles.

La Cour des comptes indiquait en 2009 dans son rapport sur la décentralisation : *« trois facteurs liés à la décentralisation sont déterminants pour expliquer [les] augmentations de dépenses [publiques locales] : les transferts de charges décentralisées mais compensées, l'accompagnement de ces transferts par création de moyens de fonctionnement supplémentaires mais non compensés, enfin un rattrapage « qualitatif » des équipements ou services transmis par l'État. Le cas de la remise à niveau des établissements scolaires du second degré, tant au plan immobilier que de la gestion des ressources humaines des personnels d'entretien, en est l'illustration la moins contestable ».*

Dans le contexte actuel de non croissance et de nécessité de maîtriser les finances publiques, les collectivités territoriales ont un rôle essentiel à jouer de maîtrise des dépenses.

Cet enjeu doit s'inscrire dans le cadre d'un contrat de confiance renouvelé avec l'État.

1.1. L'organisation territoriale

L'application de la loi RCT et la mise en œuvre de la loi MAPTAM bouleversent le paysage territorial et notamment le « bloc local ».

Le projet de loi de Nouvelle Organisation Territoriale de la République devrait modifier la répartition des compétences en différenciant les zones urbaines des territoires ruraux.

La loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales

L'intercommunalité s'est mise en place progressivement mais tient une place aujourd'hui très grande sur la scène publique locale, renforcée par la publication de la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010.

La réforme territoriale adoptée le 16 décembre 2010 est essentiellement une réforme intercommunale.

Le texte favorise la rénovation des dispositifs de fusion existant et propose la création de nouvelles structures territoriales : métropoles, pôles métropolitains et communes nouvelles.

L'objectif de la réforme de 2010 était d'aboutir à un maillage intercommunal du territoire au 1^{er} juin 2013, donc à une systématisation de l'intercommunalité en achevant la couverture intercommunale du territoire et en créant de nouvelles structures destinées à offrir aux grandes agglomérations un cadre institutionnel plus adapté. Par ailleurs, le législateur a souhaité réduire le nombre des groupements de communes et rationaliser le périmètre des EPCI à fiscalité propre.

La loi du 16 décembre 2010 a institué le principe de l'élection au suffrage universel direct des délégués des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dans le cadre des élections municipales pour toutes les communes dont le conseil municipal est élu au scrutin de liste.

Ce texte a également modifié les dispositions législatives relatives aux mutualisations de services et de moyens, aux transferts des pouvoirs de police et au droit commun de l'intercommunalité.

Il a organisé la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux.

Les conseillers territoriaux, institués par l'article 1^{er} de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, auraient dû être élus en mars 2014. Les conseillers territoriaux, qui auraient siégé à la fois au conseil régional et au conseil général de leur département d'élection, auraient été élus au scrutin uninominal majoritaire à deux tours.

Toutefois, en 2012 ont été abrogées les dispositions relatives au conseiller territorial.

Maintenue pour les seules communes, la clause de compétence générale sera supprimée pour les départements et les régions (article 73 de la loi du 16 décembre 2010), à compter du 1^{er} janvier 2015, afin de spécialiser l'action de ces collectivités territoriales et d'en améliorer la lisibilité.

Cette suppression a été expressément validée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n°618-2010 DC du 9 décembre 2010.

La loi du 16 décembre 2010 prévoit également (article 75), dans l'objectif de faciliter la clarification des interventions publiques sur le territoire régional et de rationaliser l'organisation des services des départements et des régions, la possibilité d'élaborer conjointement, entre la région et les départements qui la composent, dans les six mois qui suivent l'élection des conseillers territoriaux, un projet de schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services. Ce schéma devra organiser la répartition des compétences entre les deux collectivités, l'organisation de leurs interventions financières et la mutualisation des services.

Début 2012, la loi du 16 décembre 2010 avait déjà commencé à produire ses effets. Ainsi, deux tiers des départements avaient d'ores et déjà arrêté un schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) au 31 décembre 2011.

Dans ces départements, il n'y avait plus à cette date aucune commune isolée, ni aucune enclave ou discontinuité au sein d'un EPCI à fiscalité propre. Par ailleurs, une première métropole, celle de Nice-Côte d'Azur, a été créée au 1^{er} janvier 2012.

Dans un contexte de maîtrise accrue des finances publiques, une importante réforme de la fiscalité locale a été introduite avec la suppression de la taxe professionnelle en 2010 et son remplacement par la contribution économique territoriale (CET), formée d'une cotisation foncière des entreprises (CFE) et d'une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

La loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (« MAPTAM »)

La loi a été promulguée le 27 janvier 2014 et publiée au Journal officiel du 28 janvier 2014.

Ce texte, qui a connu jusqu'à la fin des ajouts et des retraites, a été définitivement adopté le 19 décembre 2013, suite à une commission mixte paritaire entre les deux Assemblées. L'objet principal du texte est l'instauration d'un nouveau statut de métropoles et de mécanismes de concertation au niveau régional.

L'article 1^{er} de la loi rétablit la clause de compétence générale des départements et des régions qui devait disparaître en 2015. Le texte prévoit de clarifier les conditions d'exercice de certaines compétences des collectivités territoriales en instaurant des chefs de file dont la notion est précisée à l'article 3 du texte. Plus souple juridiquement qu'une « compétence », cette responsabilité confère à la collectivité concernée le devoir d'organiser les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice de certaines compétences. Les « chefs de filâts » sont répartis comme suit :

Région

- Aménagement et développement durable du territoire
- Protection de la biodiversité

- Climat, qualité de l'air et énergie
- Développement économique
- Aides aux entreprises et soutien de l'innovation
- Internationalisation des entreprises
- Intermodalité et complémentarité entre les modes de transports
- Soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche

Département « Bloc local » (communes et EPCI)

- Action sociale, développement social et contribution à la résorption de la précarité énergétique
- Autonomie des personnes
- Solidarité des territoires
- Mobilité durable
- Organisation des services publics de proximité
- Aménagement de l'espace
- Développement local.

Le bloc local (communes et EPCI), se voit attribuer des chefs de filâts de nature plutôt symbolique : la mobilité durable et la qualité de l'air.

Dans le texte initial du projet de loi, le tourisme relevait du département, le Sénat a voté des amendements afin que le tourisme demeure une compétence partagée entre les communes, les départements et les régions.

La loi transfère aux régions la gestion des programmes et des fonds européens soit en qualité d'autorité de gestion, soit par délégation de gestion.

La loi crée, par ailleurs, une nouvelle compétence : la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, en la transférant de plein droit, à partir du 1^{er} janvier 2016, aux communes, aux communautés et aux métropoles. Elle inclut la possibilité d'instituer une taxe en vue de la financer.

La loi Maptam crée en outre les "pôles d'équilibre territorial et rural", instruments d'un aménagement équilibré du territoire, plus particulièrement destinés aux territoires ruraux, pour les inciter à se regrouper.

Le texte institue au niveau régional une conférence territoriale de l'action publique qui établira un pacte de gouvernance territoriale. Elle sera présidée par le président du Conseil régional et rassemblera les représentants de l'ensemble des exécutifs locaux.

La composition des CTAP est la suivante, sachant que le mode de désignation des représentants a été renvoyé à un décret ultérieur :

- Les présidents des « gros » exécutifs sont membres de droit (Conseil régional, Conseils généraux de la région, EPCI de plus de 30 000 habitants)
- Hors les membres de droit, les villes sont représentées par département et par strate.

La CTAP « organise librement ses travaux, notamment au travers de commissions thématiques ».

La participation des préfets est laissée à la libre appréciation des membres.

Les CTAP devront en particulier examiner les « conventions territoriales d'exercice concerté », conventions qui régiront les relations entre une collectivité chef de file et les collectivités partenaires de l'exercice de sa compétence (article 3).

Les décisions des conférences territoriales de l'action publique (CTAP) ne seront opposables qu'aux seules collectivités qui les auront signées. Toutefois, le texte pénalise financièrement les collectivités non signataires, qui devront apporter au moins 30 % du financement des projets dont elles seront maîtres d'ouvrage.

La loi crée par ailleurs un nouveau statut pour les métropoles afin de permettre aux agglomérations de plus de 400 000 habitants d'exercer pleinement leur rôle en matière de développement économique, d'innovation, de transition énergétique et de politique de la ville. Les métropoles de Paris, Lyon et Marseille auront un statut particulier.

La loi prévoit la création par décret de huit « métropoles » : Toulouse, Lille, Bordeaux, Nantes, Strasbourg, Grenoble, Rennes et Rouen, en plus de Nice qui avait déjà adopté un statut proche, issu de la loi du 16 décembre 2010.

Le texte permet à titre expérimental l'abaissement du seuil de constitution d'une communauté d'agglomération, lorsque celle-ci forme un ensemble d'au moins 25 000 habitants autour d'une commune centre de plus de 15 000 habitants et que la majorité des communes membres, dont la commune centre, sont des communes littorales.

Il abaisse aussi le seuil de création des communautés urbaines à 250 000 habitants.

Certaines dispositions de la loi MAPTAM sont destinées à faire progresser l'intégration intercommunale.

Pour les communautés de communes, une compétence obligatoire nouvelle est créée dans un domaine où les responsabilités étaient particulièrement éclatées : la « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations ».

En ce qui concerne les compétences optionnelles, les communautés de communes devront désormais en choisir trois sur les sept possibles.

Si une communauté de communes choisit de prendre la compétence « Création, aménagement et entretien de la voirie », la police de la circulation et du stationnement lui sera automatiquement transférée, conséquence à laquelle les maires pourront toutefois se soustraire dans les six mois suivant le vote du transfert de la compétence « voirie ». Ceci est d'autant plus à noter que la loi « dépenalise » le stationnement sur voirie.

En outre, dans les communautés urbaines, la loi réduit le nombre de compétences pouvant faire l'objet d'un partage entre communes et intercommunalité à la faveur de la définition de l'intérêt communautaire. Enfin, quant à la définition même de cet intérêt communautaire, elle se fera désormais à la majorité des deux tiers du conseil communautaire dans les communautés de communes, au lieu d'être soumise aux conseils municipaux des communes membres.

Le texte précise une longue liste de compétences obligatoires pour les métropoles. Ce sont les compétences des communautés urbaines élargies à de nouveaux domaines : la « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (compétence créée), la « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme », l'« aménagement urbain autour des gares ». Les métropoles obtiennent le « soutien et l'aide aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche » et seront obligatoirement consultées par la Région sur les grands schémas en matière d'aménagement du territoire, d'infrastructures et de développement économique. La création de ZAC, déjà possible pour les communautés urbaines, ne sera plus soumise à la définition d'un intérêt communautaire. Quant au plan local d'urbanisme intercommunal, il sera approuvé à la majorité simple des suffrages exprimés.

En matière de finances locales, la DGF pourra être perçue directement par la métropole si une majorité qualifiée des communes (la moitié des communes représentant les deux tiers de la population ou inversement) le décide. Dans les mêmes conditions de vote, la taxe d'habitation et les taxes sur le foncier pourront être unifiées.

Les syndicats mixtes, qui portaient les « pays » peuvent se transformer en pôles territoriaux d'équilibre par délibération concordante des EPCI qui le composent, sachant qu'ils doivent tous être à fiscalité propre.

La commission des lois du Sénat, s'inspirant de différents rapports, a adopté le principe d'un coefficient d'intégration fonctionnelle, devenu au terme du vote de la loi « Maptam » le coefficient de mutualisation des services.

Ce coefficient repose sur la même philosophie que le coefficient d'intégration fiscale (CIF) dont il s'inspire, tant dans son objectif que dans son fonctionnement. Tout comme le CIF, il vise à mesurer l'intégration du groupement et le degré de transfert des compétences, mais cette fois-ci en mettant l'accent sur les moyens mis en oeuvre, et notamment les moyens humains. Comme le CIF également, il est appelé à servir de référence pour le calcul de la DGF.

Ce nouveau coefficient, qui devait accompagner la mise en place des schémas de mutualisation des services à partir de 2015, reste encore à définir de façon opérationnelle et pourrait être complètement remis en cause, sa mise en oeuvre soulevant de nombreuses interrogations. Selon les dispositions de la loi MAPTAM, il était égal au rapport entre les charges de personnel du groupement correspondant aux agents affectés à des services fonctionnels (y compris les mises à disposition) et les mêmes charges pour l'ensemble des collectivités du territoire communautaire.

La loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'Accès au logement et un urbanisme rénové ALUR (Loi DUFLOT)

La loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'Accès au logement et un urbanisme rénové ALUR ou loi DUFLOT, promulguée le 26 mars 2014 au Journal Officiel s'inscrit dans l'esprit des dernières réformes en vigueur et notamment la loi n°2010-788 portant Engagement National pour l'Environnement dite loi Grenelle n°2.

Concernant le secteur local, la loi ALUR a des conséquences importantes sur le territoire, notamment en prévoyant un renforcement du rôle de l'intercommunalité en matière de logement, d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 16 décembre 2010 et après plusieurs mois de concertation entre les élus locaux, il n'existe plus aujourd'hui de communes isolées et donc non intégrées dans des groupements de communes.

La loi ALUR s'engage dans cette même démarche et souhaite quant à elle favoriser une gestion et un suivi de l'aménagement du territoire au niveau intercommunal.

Le volet urbanisme de la loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové provoque des changements importants en droit de l'urbanisme : la loi consacre pas moins de 51 articles au droit de l'urbanisme avec pour objectif de faciliter et d'accroître l'effort de construction de logements, tout en freinant l'artificialisation des sols et en luttant contre l'étalement urbain.

La loi ALUR instaure le transfert automatique de la compétence plan local d'urbanisme (PLU) aux intercommunalités. Jusqu'à présent, les communautés de communes et les communautés d'agglomération n'exerçaient pas de plein droit la compétence d'élaboration des PLU (seules les métropoles et communautés urbaines disposaient de cette compétence).

La compétence sera transférée de plein droit à l'EPCI, sauf s'il existe une minorité de blocage d'au moins 25% des conseils municipaux, représentant au moins 20% de la population.

Les communes seront dorénavant associées à la réflexion en matière d'urbanisme dans une conférence intercommunale des maires prévue à cet effet.

Un des autres objectifs importants de la loi est de limiter le nombre de documents d'urbanisme et les rendre compatibles au PLUi et au schéma de cohérence territoriale (SCOT). Le SCOT devient le principal vecteur de la planification stratégique au niveau du territoire. Il est ainsi demandé de mettre en compatibilité un PLU ou une carte communale au SCOT, dans un délai de trois ans, délai qui court à partir de la date à laquelle le SCOT doit subir une révision considérée comme nécessaire.

Le but de la loi est d'étendre le SCOT à plusieurs territoires intercommunaux et ne plus le circonscrire simplement au territoire d'un seul EPCI.

L'intercommunalité devient référente en termes de politique de l'habitat. En matière de lutte contre l'habitat indigne, l'article 65 de la loi ALUR précise que les maires des communes membres d'un EPCI devront transférer au président d'EPCI, dans un délai de six mois leurs pouvoirs de police spéciaux afférents au péril et à la sécurité des équipements communs et des immeubles collectifs recevant du public.

Les maires disposeront, individuellement, d'un délai de six mois pour s'opposer à ce transfert s'ils le souhaitent.

En cas de nombreux refus, le président d'EPCI pourra renoncer à l'exercice des pouvoirs de police spéciaux relatifs au péril et à la sécurité des équipements communs et des immeubles collectifs recevant du public.

L'objectif est à terme de faire du président d'EPCI l'autorité détenant l'ensemble de la compétence en matière d'habitat et d'aménagement du territoire.

L'avant-projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République

Le projet de loi «portant une nouvelle organisation territoriale de la République», présenté le 18 juin dernier en conseil des ministres, remplace le projet de loi «clarifiant l'organisation territoriale de la République» diffusé au début du mois d'avril 2014.

Le texte prévoit en son premier article la suppression de la clause générale de compétence des régions et de la possibilité pour les régions de cofinancer des « opérations d'intérêt régional » portées par d'autres collectivités ou GIP.

Le CGCT prévoit actuellement que le conseil régional est compétent pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire. Le projet de loi prévoit de l'élargir à l'accès au logement et l'amélioration de l'habitat.

Le texte prévoit également la création au niveau régional d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de ses compétences, dont la loi définit l'étendue pour chacune d'entre elles.

Un ou plusieurs conseils régionaux peuvent présenter, au Premier ministre et au préfet de région, des propositions tendant à modifier ou à adapter des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur ou en cours d'élaboration concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble des régions (sauf pour les régions d'outre-mer).

La nouvelle version du projet de loi est marquée par le transfert aux régions de deux nouvelles compétences d'attribution des départements, la voirie et les collèges qui viennent s'ajouter à l'organisation du transport inter-urbain (dont le transport scolaire) initialement prévue pour 2016 reportée à 2017 (le département de Paris et la Métropole du Grand Lyon seraient seuls à conserver ces compétences). Le chef de filât régional en matière touristique, la contribution à la promotion de « l'accès au logement, l'amélioration de l'habitat », l'établissement d'un « plan régional de prévention et de gestion des déchets » sont également préservés.

Les dispositions visant à concentrer l'action économique sur les régions sont maintenues.

Par ailleurs, certains articles du projet prévoient la capacité pour les régions d'adapter des lois et règlements portant sur des domaines affectant leurs compétences ou leur organisation.

Le préfet élaborera le « schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public » en lien avec les communautés. Les départements et régions seront consultés pour avis.

Le maintien du tourisme, du sport et de la culture comme compétences partagées donnent lieu à des précisions sur les possibilités de mise en place de « guichets uniques » entre l'Etat et des collectivités ou entre les seules collectivités pour l'instruction et l'octroi d'aides ou de subventions.

Les principales dispositions du texte concernant l'intercommunalité sont relatives à :

- La nouvelle rationalisation de la carte intercommunale

La loi du 16 décembre 2010 a fixé comme objectif au Schéma directeur de coopération intercommunale (SDCI) d'organiser les communautés autour de bassins de vie regroupant au minimum 5 000 habitants. Le projet de loi prévoit d'augmenter ce seuil à 20 000 habitants. La modification ne touchant que ce chiffre, il ne demeurerait qu'un objectif à atteindre et des dérogations préfectorales pourraient encore être juridiquement envisageables. Au total, plus de 1 500 communautés seraient concernées, soit 70% d'entre elles.

Le projet de loi souhaite également mettre l'accent sur la rationalisation du nombre de syndicats, notamment dans les domaines de l'eau potable, de l'assainissement, des déchets, du gaz, de l'électricité et des transports.

Pour mettre en œuvre ces objectifs, de « nouveaux » SDCI devraient être arrêtés avant le 31 décembre 2015 (hors Ile-de-France) et mis en œuvre avant le 1^{er} janvier 2017. Le projet de loi prévoit des conditions de majorité assouplies pour mettre en œuvre les éléments fixés par les SDCI concernant les communautés et syndicats, semblables à celles prévues par la loi « RCT » du 16 décembre 2010 pour la mise en œuvre des SDCI en 2012 et 2013.

Comme en 2011, les conseils communautaires seraient consultés pour avis.

Si la majorité qualifiée n'est pas atteinte, le préfet pourra par décision motivée et après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI), créer une communauté, modifier son périmètre ou la fusionner avec un ou plusieurs autres groupements.

Une procédure similaire est prévue pour les syndicats.

Le projet de loi prévoit également une procédure d'intégration des dernières communes isolées afin de prendre en compte une décision du Conseil constitutionnel du 25 avril 2014.

Dorénavant, le maire de la commune concernée sera consulté au même titre que les maires des communes déjà membres du groupement. Il ne s'agira, toutefois, que d'un avis simple.

- Le transfert de nouvelles compétences

Les communautés de communes et d'agglomération se verraient transférer de nouvelles compétences obligatoires et optionnelles avant le 30 juin 2016.

A défaut de mise en œuvre de la procédure classique de transfert de compétence, l'intégralité des compétences leur serait transférée (définition d'un intérêt communautaire impossible).

Pour les communautés de communes :

Une nouvelle compétence obligatoire leur serait transférée en matière d'aménagement, d'entretien et de gestion des aires d'accueil des gens du voyage.

En outre, la compétence « développement économique » serait élargie à « la promotion du tourisme par la création d'un office de tourisme ». Les offices de tourisme des communes touristiques et des stations classées seraient transformés en bureaux d'information de l'office de tourisme intercommunal, sauf s'ils en sont le siège.

La liste des compétences optionnelles serait élargie à la création et à la gestion de maisons de services au public.

En cas de transfert de la compétence gestion des équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire, un intérêt communautaire pourrait être défini.

Pour les communautés d'agglomération :

Comme pour les communautés de communes, la compétence « développement économique » serait élargie à « la promotion du tourisme par la création d'un office de tourisme ».

Elles seraient également obligatoirement compétentes en matière d'aménagement, d'entretien et de gestion des aires d'accueil des gens du voyage et pour la gestion des maisons de service au public.

- L'élargissement des compétences des métropoles

Le projet de loi prévoit d'élargir la liste des compétences qui pourront être transférées ou déléguées par le département à une métropole située sur son territoire (hors Grand Paris).

Sont notamment citées : le Fonds de solidarité pour le logement (FSL), les personnes âgées, le tourisme...

A défaut de convention conclue au 1^{er} janvier 2017 sur au moins trois groupes de compétences ou compétences, l'ensemble des compétences sera transférée à la métropole.

- La répartition des agents en cas de retrait de compétences

Le projet de loi définit un cadre juridique relatif à l'avenir des agents en cas de retrait de compétence à un EPCI.

Cette procédure peut revêtir un intérêt certain dans le cadre de la mise en œuvre des futurs SDCI et notamment pour gérer les conséquences de la rationalisation des syndicats de communes.

Dans une telle hypothèse, le projet de texte prévoit que les agents qui auront été mis à la disposition de l'EPCI réintégreront leur commune d'origine, soit dans leurs fonctions antérieures, soit dans un poste de même niveau de responsabilité.

S'agissant des agents recrutés par l'EPCI ou transférés par les communes :

- lorsqu'ils exerçaient leurs missions pour l'exercice des compétences du groupement : ils seront répartis entre les communes après accord entre l'EPCI et ses communes membres. A défaut d'accord, le préfet définira les modalités de cette répartition
- lorsqu'ils participaient que pour une partie de leurs fonctions à l'exercice des compétences restituées : ils devront recevoir une nouvelle affectation au sein de l'EPCI.

Le projet de loi prévoit également une redéfinition des compétences du département.

A l'instar des régions, les départements ne bénéficieraient plus d'une clause générale de compétence.

Toutefois, ils pourraient continuer à financer des projets municipaux ou communautaires et « apporter aux EPCI à fiscalité propre, qui le demandent et dans le cadre de leur projet de territoire, son soutien à l'exercice de leurs compétences ».

Leur rôle en matière d'action sociale serait conforté.

Trois missions sont affirmées pour les départements au titre de la solidarité sociale et territoriale : le soutien aux projets communaux et intercommunaux, l'intervention pour relayer les carences d'initiative privée et la compétence en faveur de la prévention des situations de fragilité sociale, du développement local et de l'accueil des jeunes enfants et de l'autonomie des personnes.

Pour pallier aux conséquences de la suppression de la clause générale de compétence des départements et des régions, les compétences « culture, sport et tourisme » resteraient des compétences partagées entre toutes les collectivités territoriales.

Dans ces domaines, des conventions pourraient être conclues entre l'Etat, une collectivité territoriale et/ou une communauté afin que ces signataires confient à l'un d'entre eux l'instruction et l'octroi d'aides ou de subventions.

Le projet de loi propose également plusieurs outils visant à améliorer la transparence financière au sein des collectivités locales :

- dans un délai d'un an après la présentation du rapport d'observations définitives, l'exécutif devrait rendre compte devant son assemblée des actions entreprises pour donner suite aux observations de la chambre régionale des comptes (CRC). La synthèse de ces présentations devrait être présentée, chaque année, par le président de la CRC devant la CTAP.

- lorsqu'un rapport d'observations est adressé à un EPCI, celui-ci doit le communiquer à ses membres.

Serait mise en œuvre une étude d'impact pluriannuelle sur le coût de fonctionnement pour toute opération d'investissement dont le montant est supérieur à un seuil fixé par décret.

Par ailleurs, feraient l'objet d'une publication les rapports d'observations définitives des CRC sans attendre la réunion de l'assemblée délibérante.

Dans les EPCI comprenant une commune de plus de 3 500 habitants, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, serait présenté par le président un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la gestion de la dette.

Dans les EPCI regroupant plus de 10 000 habitants, ce rapport devrait également contenir une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et être transmis aux conseils municipaux.

Un observatoire de la gestion publique locale serait chargé de collecter et d'analyser les informations relatives à la gestion des collectivités et d'assurer la diffusion de ces travaux afin de favoriser le développement de bonnes pratiques.

Il pourrait réaliser des évaluations de politiques publiques ainsi que des missions d'expertise et d'audit.

Cet observatoire serait présidé par le président du comité des finances locales et bénéficierait du concours de fonctionnaires territoriaux et de l'Etat.

1.2. La réduction des finances publiques

Réforme des rythmes scolaires, dotations de l'Etat revues à la baisse, réforme territoriale, exigence affichée de maîtrise salariale..., ces transformations, plus ou moins profondes, affectent nécessairement les collectivités territoriales, le travail et le parcours professionnel des agents publics locaux.

Pour la période 2015-2017, les dotations de l'Etat aux collectivités territoriales sont appelées à diminuer de 11 Md€, soit 3,67 Md€ par an, dans le cadre de la participation des collectivités territoriales aux 50 Md€ d'économies sur les dépenses publiques.

Cette mesure budgétaire aura des conséquences certaines sur les ressources humaines. Logiquement, une grande majorité des collectivités (86%) anticipe qu'elle va influencer ses recrutements et sa politique de gestion RH.

Quels que soient le type de collectivité, commune, intercommunalité, conseil général ou conseil régional, la maîtrise de la masse salariale constitue la première priorité en matière de gestion des ressources humaines pour le mandat qui s'ouvre.

L'évolution de la masse salariale est contenue (entre 0,5% à 2%), voire en diminution. Aux créations de postes devenues faibles, parfois depuis quelques années, s'ajouteront le non remplacement de certains départs en retraite et des suppressions de postes.

Pour l'année 2015, plus d'une collectivité sur cinq prévoit de ne remplacer aucun départ à la retraite. Davantage de collectivités que les années précédentes sembleraient prêtes également à réduire leurs effectifs (Etudes MNT et Baromètre RH Randstad).

La Cour des comptes avait rendu public, le 14 octobre 2013, un premier rapport sur les finances publiques locales. S'ajoutant aux rapports relatifs aux finances de l'État et de la sécurité sociale, cette publication permet de couvrir chacune des trois composantes des finances publiques et avait vocation à être pérennisée selon un rythme annuel.

Le rapport mettait en évidence quatre principaux éléments :

- Le premier est que la situation financière des collectivités est en apparence saine, mais deux sources de préoccupation sont relevées : le dynamisme de leurs dépenses de fonctionnement et l'hétérogénéité croissante de leurs situations financières
- les collectivités territoriales doivent, comme chaque acteur public, apporter leur contribution au redressement des comptes publics. Cette participation implique un freinage effectif des dépenses de fonctionnement, en particulier pour les communes et intercommunalités, sans que soit remise en cause la qualité des services publics. Les efforts ne devraient pas être répartis de façon uniforme mais modulés et les transferts de ressources entre collectivités amplifiés
- il reste à construire un dispositif de gouvernance permettant d'associer les collectivités au pilotage et à la maîtrise de l'ensemble des finances publiques
- une meilleure maîtrise des dépenses de fonctionnement est possible, elle passe notamment par la mise en commun de moyens entre collectivités, la professionnalisation des achats, une meilleure gestion du patrimoine. La Cour a spécifiquement étudié la question des dépenses de personnel dont certaines composantes, notamment les avancements et la gestion du temps de travail, pourraient être mieux maîtrisées.

La rémunération du personnel représente environ 35% des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales (52% pour les communes mais 20% pour les départements, les régions et les groupements de communes).

L'accroissement des dépenses de personnel des collectivités depuis 12 ans (+5,3% de variation moyenne annuelle en euros) tient aux transferts liés à la loi du 13 août 2004 (2^{ème} vague de décentralisation), mais aussi aux choix de gestion des collectivités.

Dans les communes et leurs groupements, les dépenses de personnel ont augmenté globalement de 3% en moyenne annuelle de 2009 à 2012.

La question des effectifs constitue un enjeu majeur, même si leur évolution n'est pas la seule explication à la progression de la masse salariale.

Les effectifs physiques de la fonction publique territoriale (hors emplois aidés) ont connu une forte progression depuis 2004 (19%), due pour moitié aux transferts de compétences.

Toutefois, ils augmentent peu en 2010 par rapport à 2009 (+18 000) et diminuent même (-4000) en équivalents-temps-pleins (ETP). Ce coup de frein n'a cependant pas infléchi l'augmentation des dépenses.

Celle-ci est restée élevée pour les groupements à fiscalité propre (+5,8%). Néanmoins, il n'est pas permis d'établir ce qui revient, dans cette augmentation, à l'exercice de nouvelles compétences transférées par les communes, ni d'effectuer les corrections liées aux mises à disposition de personnel des groupements au profit des communes ou inversement.

La Cour a cherché à estimer, pour 2012, la part de l'augmentation des dépenses de personnel qui relève de la politique nationale de l'emploi public.

Sur la base des éléments que les administrations ont fournis à la commission, en 2012, les mesures décidées au niveau national représenteraient plus de 40% de l'augmentation des dépenses de personnel des collectivités locales.

Les dépenses de personnel des collectivités sont aussi contraintes par l'effet de mesures législatives ou réglementaires de natures très diverses. L'actualité récente en fournit plusieurs exemples : la réforme des rythmes scolaires, l'abrogation de la journée de carence ou encore les contrats emplois d'avenir.

Une part importante des décisions concernant leurs dépenses de personnel relève cependant des collectivités territoriales elles-mêmes. Celles-ci disposent de leviers multiples pour contrôler les charges.

Les effectifs constituent un élément déterminant de l'évolution de la masse salariale, mais de nombreuses autres décisions des assemblées délibérantes influent sur cette dépense. Les marges d'inflexion restent significatives s'agissant du temps de travail, des régimes indemnitaires ou de la prévention de certaines absences pour raisons de santé. L'optimisation de l'organisation peut aussi fournir des pistes d'économies.

En effet, l'évolution de la masse salariale est affectée par le rythme de déroulement des carrières : celui-ci est aujourd'hui très favorable pour les fonctionnaires des collectivités territoriales.

En effet, dans de nombreuses collectivités, les avancements d'échelon se font systématiquement à l'ancienneté minimale.

De la même manière, les collectivités choisissent fréquemment d'ouvrir les promotions à l'ensemble des agents susceptibles d'être promus.

Les chambres régionales des comptes ont également constaté une croissance des dépenses liées à des régimes indemnitaires onéreux voire irréguliers. De même, l'augmentation des heures supplémentaires apparaît peu maîtrisée. L'évolution des dépenses de personnel tient également au temps de travail des agents, la durée annuelle étant souvent inférieure à la durée réglementaire.

De nombreuses collectivités pourraient progresser dans la maîtrise des dépenses de personnel en adoptant des mesures d'organisation et en améliorant la gestion prévisionnelle des ressources humaines.

Dans le secteur communal, la mutualisation des services au sein de l'intercommunalité constitue une piste à développer. Jusqu'à présent, le développement de l'intercommunalité, s'il permet une prise en compte accrue des besoins, n'a pas été générateur d'économies.

Une mutualisation forte serait de nature à favoriser la maîtrise des effectifs, au moins à moyen terme, notamment par la constitution de services communs. Dans la pratique, les expériences de mutualisation de services demeurent limitées.

Les collectivités devraient néanmoins être conduites à développer de telles mutualisations, sous la contrainte budgétaire croissante et en raison des dispositions législatives prévoyant la réalisation d'un schéma de mutualisation au sein des intercommunalités.

À cet égard, la Cour des Comptes estimait en 2013 que la constitution de services au niveau des groupements (services communs ou services correspondant aux compétences transférées) était seule susceptible de permettre réellement des gains de productivité à l'échelle de l'ensemble intercommunal.

La Cour des comptes a rendu public le 14 octobre 2014 un rapport sur les finances publiques locales, pour la deuxième année consécutive. Fruit d'un travail commun de la Cour et des chambres régionales des comptes (sur la base de 136 contrôles de collectivités), ce rapport vise à analyser la situation financière des collectivités territoriales et de leurs groupements, ainsi que les enjeux qui s'y attachent. Les dépenses des administrations publiques locales représentent 21% de la dépense publique et 9,5% de la dette.

La Cour a estimé que les collectivités territoriales ont vocation à prendre leur part des efforts de redressement des comptes publics entrepris dans le cadre des engagements européens de la France. En 2013, elles n'auraient pas apporté la contribution attendue à la réduction des déficits publics. Les perspectives d'une plus grande maîtrise des dépenses locales, attendue de la baisse des dotations de l'Etat à compter de 2014, demeurent incertaines.

Comme déjà relevé par la Cour l'an dernier, l'un des enjeux majeurs de la maîtrise des finances locales réside dans la maîtrise des dépenses de fonctionnement et notamment de personnel. Or, le rapport fait état d'une masse salariale qui a continué de progresser en 2013 (+3,1% en 2013, +3,5% en 2012). Cette évolution découle notamment de la triple hausse des effectifs, des rémunérations indiciaires (sous l'effet des avancements d'échelon et de grade) et des régimes indemnitaires. Elle résulte également de décisions de l'Etat qui échappent aux collectivités.

La Cour des Comptes a formulé quinze recommandations dans son rapport de 2014 et notamment concernant le bloc communal et l'emploi public local :

- répartir la baisse des dotations de l'État entre catégorie de collectivités (communes, intercommunalité, départements, régions) en prenant davantage en compte leur situation financière respective, particulièrement l'existence de marges plus importantes dans le secteur communal
- adopter une loi de financement des collectivités territoriales fixant à titre prévisionnel des objectifs d'évolution des recettes, des dépenses, du solde et de la dette des différentes catégories de collectivités
- réduire le nombre des structures intercommunales et transférer les compétences des communes aux groupements existants (communautés de communes et d'agglomération, notamment) par champs entiers d'intervention et non plus de façon parcellaire
- poursuivre la mutualisation des services des communes et de leur intercommunalité et stabiliser les dépenses de personnel du « bloc communal » par des réductions d'effectifs, une pause des mesures de revalorisation indemnitaire, une meilleure maîtrise des déroulements de carrière et un alignement du temps de travail sur la durée légale
- simplifier les dispositifs de péréquation pour les rendre plus efficaces
- poursuivre la montée en puissance des dispositifs de péréquation « horizontale »
- créer une dotation globale de fonctionnement (DGF) unique pour le « bloc communal ».

2. Les enjeux pour les collectivités en matière d'emploi

Les exécutifs locaux se trouvent pris dans un étau, face à des populations exigeantes, qui les placent dans cette injonction paradoxale : faire mieux avec moins.

Il convient d'adapter le périmètre des services publics et de définir, dans un contexte de raréfaction des ressources et de mutation de la gouvernance des territoires, quel sens donner à l'action publique locale. Au-delà de l'intérêt général, il convient de s'interroger sur quels choix opérer en matière de politiques publiques (ne pas faire, ne plus faire) et sur leurs modes de gestion (faire seul, faire avec, faire faire).

Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour des comptes estime que les mesures utilisées dans la période récente risquent d'être insuffisantes pour atteindre durablement les objectifs de maîtrise de la masse salariale.

Le gel du point d'indice, qui sert de base au calcul du salaire des fonctionnaires, en vigueur depuis juillet 2010, se poursuivra jusqu'en 2017.

Dans une étude publiée par la Gazette des Communes dès 2012, il était soulevé par les collectivités que la maîtrise de la masse salariale allait de pair avec la maîtrise du recrutement (21 %), devant la révision des temps de travail (17 %) et enfin, pour compléter le podium, avec la mutualisation des fonctions et services avec l'intercommunalité (16 %).

Les leviers de la baisse globale des effectifs et de l'augmentation de la durée effective du travail devraient être utilisés à titre complémentaire.

2.1. Les leviers d'action dans la gestion des ressources humaines

En lui-même, le statut de la fonction publique n'empêche pas les employeurs de mettre en place une véritable Gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC), en associant tous les acteurs, pour anticiper et innover.

La gestion des ressources humaines ne se limite pas à la seule administration du personnel. Il ne s'agit plus depuis une quinzaine d'années seulement d'administrer au quotidien mais aussi d'anticiper sur l'évolution des effectifs et des personnes.

L'administration doit se doter d'une capacité à gérer les flux de ses agents pour :

- assurer la meilleure adaptation possible des besoins et des ressources compte tenu de l'évolution des missions
- pouvoir anticiper sur les départs.

La GPEEC est une démarche à la fois prévisionnelle et opérationnelle permettant d'anticiper et gérer les besoins en Ressources humaines (RH) pour assurer et développer les services des collectivités et établissements publics afin de répondre au mieux aux attentes des usagers.

La Gestion prévisionnelle des effectifs, emplois et compétences est une démarche qui doit permettre d'assurer la continuité des missions d'une organisation grâce aux compétences que mettent en oeuvre les personnels qui la composent, en prenant en compte autant que possible les évolutions qui peuvent avoir un impact sur le contenu des activités, l'organisation qui les structure, la quantité de travail qu'elles représentent.

Cette démarche doit aujourd'hui s'appréhender au regard de nouveaux enjeux : l'allongement des carrières et la pénibilité ressentie par certains agents mais également la modification de la carte territoriale.

La qualité du service rendu à la population et l'image de la collectivité sont indéniablement liées au développement et à l'optimisation des ressources humaines.

Certaines réformes récentes montrent que la donne de la politique RH a changé en devenant plus « fine » et par là-même plus exigeante. La loi du 3 août 2009 a, par exemple, supprimé le procédé de la notation des agents dans la fonction publique d'Etat au profit d'un « entretien progrès » ou entretien d'évaluation. Si ce dernier n'est pour l'instant pas obligatoire dans les collectivités locales, le procédé de la notation paraît d'ores et déjà peu susceptible d'aider à une gestion dynamique des carrières, comme à la définition de plans de formation adéquats aux aspirations des agents.

Les différentes évolutions constatées et envisagées en matière de Fonction Publique (mise en oeuvre de l'action sociale, de la protection sociale complémentaire, rapport de l'IGA sur la mobilité, rapport PECHEUR, rapport sur l'Etat de la Fonction Publique, projet de loi déontologie...) et sur la réforme territoriale en cours nécessitent une gestion globale et collective des ressources humaines qui intègre la GRH dans toutes ses dimensions : rémunération, perspectives de carrière, évaluation, formation, recrutement, relations sociales, gestion des effectifs et des compétences, gestion des conflits, messages autour d'une « culture et des valeurs communes » propres à la collectivité.

En mai 2013, le Premier Ministre a confié à Bernard PECHEUR, Président de la section de l'administration du Conseil d'Etat, une mission destinée à identifier les enjeux auxquels sera confrontée la Fonction Publique dans les années à venir, et à formuler des propositions de réforme susceptibles d'y répondre, tant en ce qui concerne l'architecture statutaire, que les dispositifs de rémunération et les modalités de gestion des agents publics.

Bernard PECHEUR a remis son rapport le 4 novembre 2013 dans lequel il formule une centaine de propositions destinées à réformer les rémunérations, les carrières et les parcours professionnels des fonctionnaires et notamment :

- Développer les démarches de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences
- Créer un portail internet unique qui intègre ou fédère les portails existants de bourse et les complète pour permettre d'avoir connaissance de tous les emplois publics vacants à chaque instant
- Lever les obstacles à la mobilité entre les trois fonctions publiques et restaurer la souplesse du détachement
- Mieux encadrer les possibilités de recours à des non titulaires
- Mettre en place un cycle de formation des cadres supérieurs et en faire une condition d'accès aux emplois fonctionnels de direction de l'Etat
- Définir un cadre salarial motivant et assurer des parcours professionnels de qualité
- Repenser les structures des carrières et des classifications

- Caractériser chaque corps ou cadre d'emploi par un « niveau de fonctions » qui correspondrait, selon le cas, soit au diplôme détenu, soit à la nature des missions et des responsabilités exercées

- Fixer les lignes directrices de la politique salariale.

Le rapport précise que la Fonction Publique doit être en capacité d'anticiper pour répondre et s'adapter aux mutations à venir et accorde une place très importante au développement des démarches de gestion prévisionnelle.

Sur la base de ce rapport, le Premier Ministre a demandé à la Ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique de lui proposer de premières orientations avant la fin de l'année 2013, et d'engager un dialogue social avec les employeurs publics et les organisations syndicales.

A l'issue de cet agenda social, à la mi 2015, un projet de loi devrait être rédigé et déposé au Parlement.

Le budget de personnel représente jusqu'à 50 à 60% des budgets de fonctionnement.

Cependant chaque collectivité a son mode de fonctionnement développé en fonction du contexte, mais toujours dans une optique de resserrement. Un grand nombre de collectivités disposent de moins de 1% d'évolution de budget, ce qui correspond à des suppressions de postes.

Les collectivités doivent répondre à une double contrainte : stabiliser leurs effectifs et dans le même temps, moderniser et optimiser les services afin de les rendre plus efficaces. Ces deux objectifs de stabilisation et de modernisation peuvent être mis en œuvre dans un premier temps grâce à la mutualisation des services.

Pour les managers, une réflexion s'impose concernant les outils de management de gestion des ressources humaines. Ces dernières années, l'accent a surtout été mis sur l'individualisation avec des outils liés à la carrière des agents comme l'entretien annuel.

Afin de répondre aux enjeux du mandat, les décideurs locaux avec l'appui des DRH doivent également travailler sur le collectif (dialogue social, prévention des risques professionnels...).

Différents leviers d'action sont envisageables :

- Développer la promotion et la mobilité internes
 - Plan de formation
 - Plan de titularisation
- Réduire l'absentéisme
 - Prévention des risques
 - Contrôle médical

- Maintenir dans l'emploi
 - Les reclassements
 - L'accompagnement des séniors
- Optimiser le temps de travail effectif
 - Horaires d'ouverture des services au public
 - Porosité vie professionnelle/vie privée.

La ville d'Agen a, par exemple, réussi à contenir l'évolution de sa masse salariale à 1 % par an depuis 2008 en jouant sur divers leviers, dont le remplacement des agents limité à 65 % des départs et la mise en place de la prime au mérite. En revanche, la collectivité n'a pas encore modifié la durée du travail.

Pour Philippe LAURENT, Maire de Sceaux et Président du CSFPT : « *Maîtriser, cela ne signifie pas toujours réduire ou stabiliser la masse salariale. Ce peut être aussi définir des objectifs, les assumer et les atteindre. Nos collectivités, comme les grands navires, ne peuvent changer de cap d'un claquement de doigts. Surtout dans une dynamique d'escalade des normes, de transferts de compétences ou d'obligations.*

Néanmoins, il existe quelques marges de manoeuvre. Le taux d'absentéisme constitue un de ces leviers. Je préconise un contrôle plus strict des arrêts maladie et la restauration du jour de carence. Je suis également persuadé qu'il faudra négocier des augmentations programmées des temps de travail, quitte à débloquer au moins partiellement l'évolution du point d'indice.

Sinon, cela se traduira dès 2015 par des suppressions de services et de postes et une baisse des investissements tant au niveau communal qu'au niveau communautaire ».

2.2. Le rôle des Centres de gestion

Le rapport récent de l'Inspection Générale de l'Administration (Juin 2014), tout en constatant une certaine hétérogénéité, souligne le dynamisme et la réactivité des CDG dans l'accomplissement de leurs missions.

Il présente des préconisations qui renforcent le rôle des Centres de gestion auprès de l'ensemble des employeurs locaux.

Le rapport recommande de rendre obligatoires certaines compétences aujourd'hui facultatives notamment celles relatives à la santé et sécurité au travail, à l'action sociale, aux contrats groupe, à la protection sociale complémentaire.

Concernant les missions facultatives, les inspectrices soulignent que ce champ pourrait être étendu à d'autres domaines que celui de la gestion des ressources humaines. Une liste précisant les missions optionnelles figurerait dans un décret.

Le rapport de l'IGA préconise également de rendre l'adhésion au socle obligatoire pour toutes les collectivités. Toutefois, le socle tel que prévu par l'article 23 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 modifié par la loi du 12 mars 2012 serait redéfini ainsi :

- organisation des concours

- bourse de l'emploi
- information générale sur l'emploi public
- FMPE
- conseil de discipline de recours
- instances médicales
- accès à une base nationale de données juridiques statutaires.

Le taux de cotisation afférent serait très faible. L'ensemble des collectivités seraient représentées au sein du Conseil d'Administration des CDG.

Le nouveau socle d'adhésion inclurait l'organisation des concours. Ainsi, le rapport préconise l'exclusivité d'organisation aux Centres de gestion (hors catégorie A+).

Concernant l'emploi territorial, le rapport préconise aux CDG de s'investir pleinement dans leurs missions emploi et concours notamment en prévoyant la diffusion nationale par les CDG de l'ensemble des offres d'emploi et des avis de concours et d'examens, y compris ceux du CNFPT (A+).

Les inspectrices souhaitent que les Centres dans leur généralité produisent des statistiques relatives aux vacances d'emploi et aux concours et examens. Ces statistiques devraient être présentées aux conférences régionales et au CSFPT.

Si l'expertise des Centres de Gestion au niveau local est pleinement reconnue, leur rôle d'accompagnement des collectivités dans la mise en œuvre des enjeux du mandat pourrait être renforcé notamment au travers de modifications législatives et réglementaires portant principalement sur :

- La fluidification de l'accès à certains cadres d'emplois notamment dans les filières médico-sociale et culturelle
- Le renforcement des Centres au niveau départemental et régional (socle d'adhésion obligatoire, missions obligatoires et facultatives élargies, observatoire régional de l'emploi...).

Par ailleurs, le calendrier des dates nationales de concours et d'examens, adopté fin novembre 2014, pour la période 2016-2018, a fait suite à une large réflexion menée nationalement sur les périodicités d'organisation pour anticiper la baisse sensible des recrutements et le nombre de lauréats non nommés.

Table-ronde sur la mutualisation des services

1. Le contexte de la mise en œuvre des mutualisations de services

Le principe d'intercommunalité permet aux communes de se regrouper au sein d'un établissement public, facilitant ainsi leur collaboration. Au cours des soixante dernières années, plusieurs étapes législatives ont permis de consolider ces démarches de coopération à partir d'un projet de développement et sur la base de périmètres de solidarité.

En 2013, 36 049 communes, soit 98,3% des communes françaises, et plus de 60 millions de Français, faisaient partie des 2 456 communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropole recensées au niveau national.

Depuis le 1^{er} janvier 2014, l'ensemble des communes françaises sont regroupées, à l'exception des cas particuliers de la ville de Paris et de certaines communes des départements de première couronne (dans l'attente de la création de la métropole du Grand Paris).

Sous l'effet de ce déploiement géographique et des transferts progressifs de compétences des communes intervenus depuis 20 ans, une grande partie des grands services publics locaux et des équipements structurants relève désormais d'une gestion mutualisée à l'échelle des communautés.

Les prochains mois verront la poursuite du déploiement de l'intercommunalité et de ses prises de compétence, l'achèvement de la carte intercommunale et sa progressive rationalisation.

Les intercommunalités combinent aujourd'hui des rôles d'administrations de mission et de gestion et ont subi de nombreuses évolutions (création de nouveaux services, adaptation aux normes et aux exigences réglementaires, substitution à l'ingénierie d'Etat, ré-internalisation de certains services délégués...).

Ces modifications ont eu une influence certaine sur l'exercice du service public local.

Forte préoccupation des élus mais également des gestionnaires RH, la mutualisation des services est un moyen pour optimiser et rationaliser l'organisation de leurs collectivités, elle interroge les ressources humaines des communautés et, plus largement, celles du bloc communal. Afin d'accélérer et de conforter ce mouvement, la loi de réforme des collectivités territoriales de décembre 2010 prévoit l'élaboration de schémas de mutualisation et en fait l'un des objectifs du prochain mandat. Les communautés devront les élaborer dès 2015.

Cet exercice est d'autant plus délicat que les élus communautaires seront confrontés à :

- un contexte de contrainte financière et à la maîtrise des dépenses de personnel
- une évolution de leur champ de compétences

- la nécessité de faire progresser le niveau d'efficience du service rendu, de garantir le bon fonctionnement des compétences exercées, la mise en oeuvre du programme politique et des projets inscrits au mandat
- la nécessité de re-périmétrer l'offre de service, de faire évoluer les modes d'organisation et de gestion
- les problématiques d'usure professionnelle, de reclassement et plus globalement d'amélioration des conditions de travail.

1.1. Le contexte de l'évolution des effectifs des communes et des communautés

La poursuite du déploiement de l'intercommunalité et de ses prises de compétences, l'achèvement de la carte intercommunale et sa progressive rationalisation, se sont accompagnés d'une croissance soutenue des effectifs qui atteignent plus de 170 000 agents aujourd'hui.

L'augmentation du nombre d'agents publics locaux que le développement de l'intercommunalité aurait induite fait l'objet de l'actualité et nécessite une étude de l'évolution des effectifs aussi bien à l'échelle des communes qu'à celle des communautés en raison des transferts de compétences et des possibilités de mutualisation entre ces deux niveaux.

L'AdCF et le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) ont réalisé courant 2013 une analyse qui établit un ensemble de repères statistiques relatifs aux ressources humaines du bloc local.

Au-delà des analyses qualitatives, qui montrent combien les intercommunalités combinent aujourd'hui des rôles d'administrations de mission et de gestion, cette nouvelle étude revient sur des aspects quantitatifs, au cœur des polémiques récentes sur la gestion locale.

Depuis 2005, de nombreux rapports, dont ceux de la Cour des Comptes, ont alerté sur la croissance soutenue du nombre d'agents publics dans les communautés, non accompagnée des réductions escomptées dans les communes. Force est de constater que les effectifs du « bloc local » (communes, communautés, syndicats, CCAS/CIAS...) ont sensiblement augmenté depuis une décennie.

Même si ce phénomène peut s'expliquer par de nombreuses évolutions (création de nouveaux services, adaptation aux normes et aux exigences réglementaires, substitution à l'ingénierie d'Etat, titularisation des contrats aidés, ré-internalisation de certains services délégués...), une prise de conscience du rythme de croissance des effectifs territoriaux a été opérée et une réelle inflexion est d'ailleurs constatée depuis 2010.

En 2008, les communautés représentaient 9,4% de l'emploi public territorial (160 000 agents environ).

Entre 2002 et 2008, l'augmentation des effectifs des communautés a été de 80%.

L'étude AdCF/CNFPT rappelle que, sur cette même période, le nombre de communautés a augmenté de 483 (+23%), ce qui explique en partie la hausse des effectifs au sein des communautés de communes (+78% alors que 422 structures étaient créées) et des communautés d'agglomération (+211% alors que 61 structures étaient créées). Deuxième facteur d'explication, le développement de l'intercommunalité a permis de mettre en place de nouveaux services à la population, notamment dans les communautés de communes en milieu rural. Comme ces services n'étaient auparavant pas assurés par les communes, les communautés ont dû augmenter leurs effectifs sans se voir transférer des agents municipaux.

L'étude rappelle un autre facteur qui place l'analyse des effectifs communautaires dans la perspective plus large du bloc communes-communautés. Sur la même période comprise entre 2002 et 2008, les effectifs des communes ont continué d'augmenter.

En 2008, les agents communautaires représentaient 13,4% des effectifs du bloc communes-communautés.

Une analyse de ce rapport région par région indique que le taux d'administration locale est parmi les plus bas dans les régions où l'intégration communale est la plus forte : il apparaît que le nombre d'agents municipaux et intercommunaux pour 1 000 habitants est tendanciellement moins élevé dans les régions où le pourcentage d'agents intercommunaux au sein du bloc communes-communautés est le plus élevé. Ceci se vérifie dans des régions aussi différentes que l'Alsace ou la Picardie.

En matière d'emplois et de compétences, l'étude des métiers des agents communautaires montre que les communautés, pensées à l'origine comme des « structures de projet », assurent également des missions qui les assimilent davantage à des « collectivités de gestion ». Toutes communautés confondues, les services techniques des communautés sont les plus dotés en agents. Dans les communautés de communes, le premier type de services d'affectation des agents concerne les prestations sociales et culturelles, notamment pour le volet social ; les services « éducation, enfance et jeunesse » viennent en troisième position. De façon générale, les services fonctionnels emploient également un grand nombre d'agents. Les transferts de compétences des communes vers les communautés (accompagnés de transferts de personnel) et le développement de nouveaux services engendrent l'évolution de la structure d'emploi des agents communautaires. Ils appellent à établir un état des lieux et une programmation dans la gestion des ressources humaines, au moyen notamment des outils d'analyse donnés par la GPEEC.

1.2. Les enjeux du mandat communautaire et des mutualisations

A l'issue du renouvellement général des élections de mars 2014, les élus et cadres territoriaux des communes et des EPCI se trouvent confrontés à la gestion de plusieurs problématiques complexes. Cette complexité relève des mutations dans l'organisation du paysage communal et intercommunal en pleine évolution mais découlent également des contraintes financières qui s'imposent.

Comment amorcer un nouveau cycle de réforme territoriale alors même que le paysage intercommunal a été profondément remanié ces dernières années ?

Quelles relations les intercommunalités pourront-elles construire avec des régions étendues, échelle de coordination et de contractualisation ?

Aux premiers enjeux institutionnels et financiers s'ajoutent l'effort attendu de mutualisation, les perspectives d'élection directe des élus communautaires en 2020, la répartition des baisses de dotations, la recherche d'intégration fiscale accrue à l'échelle intercommunale et de solidarités financières renforcées entre communes et communauté.

Le foisonnement de l'actualité législative concourt également à renforcer les responsabilités des intercommunalités urbaines en matière de dépenalisation du stationnement, d'essor de l'urbanisme intercommunal, de renforcement de la délégation des aides à la pierre, d'engagement accru en matière de politique de la ville, d'efficacité énergétique des bâtiments tertiaires et des logements, de montée en charge des services publics environnementaux.

Les intercommunalités sont enfin appelées à jouer un rôle déterminant en matière de développement économique.

Mutualisation, plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), généralisation des schémas de cohérence territoriale (Scot), accessibilité, stationnement, services aux publics : l'agenda des communautés pour 2014-2020 s'annonce chargé, sur fond de contexte budgétaire tendu, de réforme territoriale et de renégociation des contrats de projets Etat Région (CPER) et de programmes européens.

Les principaux enjeux de ce début de mandat s'axent autour de :

□ L'organisation institutionnelle

Pouvoirs de police spéciale : Les nouvelles équipes ont remis en débat la question des transferts de pouvoirs de police spéciale dans les six mois suivant l'élection du président de communauté.

Schéma de mutualisation : En 2015, le schéma directeur de mutualisation des services, élaboré conjointement par les communes et la communauté, sera adopté. Il devrait permettre une organisation plus rationnelle des effectifs et moyens. Ce document de planification présente les différentes hypothèses de partage d'agents entre les deux échelons ainsi que les impacts d'une telle organisation sur les moyens du bloc local. Le schéma sera actualisé chaque année lors du débat d'orientation budgétaire.

SDCI : Les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) devront être révisés au cours de l'année qui suit les élections municipales, donc en 2015. Cette révision fera suite à la recomposition des commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI).

La CDCI aura également la faculté, à tout moment, de décider de la révision du schéma par une résolution adoptée à la majorité des deux tiers de ses membres. Le préfet disposera d'un délai maximum d'un an pour lui présenter un schéma révisé.

Conférences territoriales de l'action publique (CTAP) : Les CTAP, instituées par la loi MAPTAM, ont commencé à s'installer dès le second semestre 2014 dans le paysage institutionnel.

Métropoles : La loi Maptam prévoit la création par décret de huit « métropoles » : Toulouse, Lille, Bordeaux, Nantes, Strasbourg, Grenoble, Rennes et Rouen.

□ Les ressources des communautés

Outre les dynamiques des charges et des recettes des intercommunalités, la contrainte budgétaire sera l'un des principaux enjeux du mandat.

Les assemblées communautaires devront composer avec la contraction des dotations de l'État, annoncée à hauteur de 1,5 milliard d'euros en 2014 et 3 milliards en 2015.

Le « bloc communal » assurera à lui seul 56% de l'effort, au prorata de ce qu'il représente dans les dépenses locales, soit -840 millions d'euros en 2014 et le double l'année suivante.

Pour les communautés les plus impactées, la réduction pourra atteindre en 2015 un montant quasi équivalent à la dotation d'intercommunalité.

Cette contrainte sera atténuée ou alourdie, selon les cas, par la montée en puissance concomitante du Fonds de péréquation intercommunale et communale (FPIC). Avant le 30 juin de chaque année, communes et communauté auront à s'entendre sur la répartition des prélèvements ou reversements au titre de ce fonds.

Par ailleurs, seront révisées les valeurs locatives, assiette fiscale sur laquelle reposent plus de 50 milliards d'euros d'impositions de toute nature (taxe d'habitation, taxes foncières, cotisation foncière des entreprises ...). Cette révision conduira en toute logique à une réflexion à l'échelle du bassin de vie et d'habitat, via les commissions intercommunales des impôts directs.

Cette révision, dont les effets devraient être lissés sur plusieurs années, aura néanmoins des conséquences considérables sur la géographie des richesses fiscales et les futurs potentiels financiers.

Les équipes municipales et communautaires seront conduites à harmoniser leurs politiques fiscales et à identifier les marges de manœuvre possibles.

□ Les compétences intercommunales

Les lois MAPTAM et ALUR de 2014 ont d'ores et déjà considérablement modifié le champ d'intervention des structures intercommunales en matière de :

- urbanisme (PLUi, SCOT...)
- transports (stationnement, schéma d'intermodalité)
- habitat (logement social, développement d'outils d'observations, conférence intercommunale du logement)
- aménagement du territoire (futurs contrats de plan, soutien au développement local...)
- santé/éducation/social (rythmes scolaires, schémas d'amélioration de l'accessibilité des services au public)

- environnement (mise en œuvre des plans climat énergie territoriaux).

2. La mise en œuvre des mutualisations de services et les conséquences sur la gestion des ressources humaines

La notion de « mutualisation des services » renvoie à l'idée d'une mise en commun des moyens humains entre communes et communauté.

Jusqu'à une jurisprudence récente, le droit français n'avait jamais eu recours à cette notion. Ni les articles L 5211-4-1 et L 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), qui régissent pourtant les modalités de partage de services entre communes et communauté ne font référence à cette expression. Le juge y a eu recours, en 2011, à propos d'un contentieux opposant la commune d'Angoulême à l'un de ses agents (*CAA Bordeaux, 26 avril 2011, n°10BX01726*).

La mutualisation des services est apparue comme une nécessité dans un contexte de maîtrise de la dépense publique locale. La mutualisation par la mise à disposition de services était prévue initialement par la loi du 27 février 2002. Cependant, ce texte imposait que le service concerné soit économiquement et fonctionnellement nécessaire à la mise en œuvre conjointe de compétences relevant tant de l'établissement public que des communes membres.

Le législateur a tenu par la loi du 13 août 2004 à simplifier ce cadre juridique en autorisant les mutualisations dans tous les cas où elles constituent une bonne organisation de services.

La loi de réforme du 16 décembre 2010 a profondément modifié le régime juridique de la mutualisation des services entre communes et communautés. L'ancien article L 5211-4-1 du CGCT a été scindé en deux articles. La mutualisation revêt désormais deux modalités principales :

- La mise à disposition des services en cas de transfert de compétences à la communauté

La mise à disposition de services recouvre deux possibilités :

• **La mutualisation ascendante** des communes vers les communautés

L'article L 5211-4-1 du CGCT pose le principe général selon lequel tout transfert de compétences des communes vers un EPCI entraîne le transfert du service chargé de sa mise en œuvre. La règle du transfert obligatoire et concomitant des services nécessaires à l'exercice des compétences transférées est ainsi confirmée.

Les fonctionnaires territoriaux et les non titulaires qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré, sont transférés à l'EPCI dont ils relèvent dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs.

Le transfert n'est automatique que s'il s'agit d'une compétence transférée dans sa totalité car dans le cas d'un transfert partiel de la compétence, les communes qui le souhaitent peuvent déroger à cette règle générale en conservant certains de leurs services qui peuvent, ensuite, être mis à disposition de l'EPCI par voie de convention.

Les contrats des agents de droit privé des services transférés sont maintenus en l'état.

• **La mutualisation descendante** par laquelle un EPCI peut mettre à disposition d'une ou plusieurs de ses communes membres, pour l'exercice de leurs compétences, des services lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services. Les services doivent être liés aux compétences qui ont été transférées à la communauté et ne peuvent pas concerner des services fonctionnels.

Les deux types de mises à disposition de services sont régis par des règles communes : consultation préalable des comités techniques et établissement d'une convention prévoyant notamment les modalités de remboursement des charges par le bénéficiaire de la mise à disposition.

- La constitution de services communs

L'article L 5211-4-2 du CGCT, dispose qu'«*en dehors des compétences transférées, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres peuvent se doter de services communs*».

La création de ces derniers est possible pour les services opérationnels ou pour les services fonctionnels (finances, ressources humaines, communication, affaires juridiques, informatiques...) et pour les services sans lien avec les compétences qui ont été transférées à la communauté.

La mutualisation des services s'inscrit dans le cadre d'une réflexion globale sur la répartition des besoins en fonction des partages de compétences entre communauté et communes membres.

Elle présuppose la mise en place de modes de gestion nouveaux entre collectivités, notamment managériaux et financiers.

Si la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 est venue sécuriser les pratiques de mutualisation et les encourager, la mise en œuvre concrète des nouvelles dispositions suscite de nombreuses questions notamment au regard de la nouvelle réforme territoriale engagée depuis 2013.

La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014 n'a pas supprimé les possibilités de mutualisation ascendante.

Dans le cadre des mises à disposition de services ascendantes et descendantes, le CGCT prévoit dorénavant que la convention conclue entre la communauté et la ou les communes concernées « prévoit notamment les conditions de remboursement par la commune ou l'établissement public bénéficiaire de la mise à disposition des frais de fonctionnement du service ».

Les modalités de ce remboursement ont été fixées par le décret n°2011-515 du 10 mai 2011 (article D 5211-16 du CGCT). Ce texte prévoit que le remboursement des frais occasionnés lors des partages de services s'effectuera désormais sur la base d'un « coût unitaire de fonctionnement multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement ». La détermination du coût est effectuée par la collectivité ayant mis à disposition ledit service.

Selon le nouvel article D 5211-16 du CGCT, le coût unitaire intègre :

- les charges de personnel (régime indemnitaire compris)
 - les fournitures (électricité, fournitures de bureau et informatiques, etc.)
 - le coût de renouvellement des biens (un logiciel informatique par exemple en matière de ressources humaines)
 - les contrats de services rattachés (maintenance, etc.)
- à l'exclusion de toute autre dépense non strictement liée au fonctionnement du service.

Ces précisions confirment le caractère relativement souple du nouveau dispositif.

La loi MAPTAM du 27 janvier 2014 a sensiblement modifié le régime juridique applicable aux services communs. La mesure la plus emblématique porte sur le transfert à la communauté des agents municipaux exerçant l'intégralité de leurs fonctions au sein du service commun. Rien n'est pourtant précisé pour les autres agents.

Avant la loi MAPTAM, l'article L 5211-4-2 du CGCT prévoyait que les agents municipaux n'exerçant pas la totalité de leurs fonctions dans un service commun étaient mis à la disposition du groupement et que celui-ci exerçait à leur égard les prérogatives reconnues à l'autorité investie du pouvoir de nomination. Ces dispositions ont été supprimées par le législateur de 2014. L'article ne fait plus référence aux agents qui n'exercent pas la totalité de leurs fonctions dans le service commun concerné. Il n'est donc plus prévu que ces agents soient de plein droit mis à la disposition de la communauté.

Dans sa réponse adressée à l'AdCF le 9 avril 2014, le Ministère de l'Intérieur a indiqué qu'« aucune disposition n'est prévue concernant les agents qui remplissent en partie leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun. Ceux-ci peuvent être mis à disposition de l'EPCI ou de la commune, pour la partie de leurs fonctions qu'ils consacrent aux missions mutualisées, dans les conditions prévues par le droit commun, c'est-à-dire, les articles 61 et 61-1 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Cette mise à disposition ne peut avoir lieu qu'avec l'accord des agents, après avis de la CAP et information de l'organe délibérant. Elle donne lieu à remboursement, mais il peut être dérogé à cette règle si elle intervient entre une collectivité territoriale et un établissement public administratif dont elle est membre ou qui lui est rattaché ».

3. Les incidences de cette nouvelle organisation sur la gestion des personnels et le rôle d'accompagnement du Centre de Gestion dans la mise en œuvre de ces schémas

Les difficultés de la mutualisation sont multiples. Soumise à deux autorités distinctes, les agents provenant d'origines variées, l'administration mutualisée requiert des espaces de régulation et des actions visant à faire émerger cette culture commune.

3.1. Les conséquences managériales des mutualisations et des transferts

En cas de mutualisation, se posent principalement les questions suivantes :

→ *Concernant les personnels municipaux transférés vers le nouvel établissement :*

- ⇒ quels personnels ? quelles compétences ? selon quelles modalités ?
- ⇒ quelles pratiques managériales d'accompagnement des transferts visant à permettre la continuité du service public et à limiter les conflits par l'adhésion des personnels aux principes du transfert ?

→ *Concernant la mutation définitive des personnels « communautaires » :*

- ⇒ quelles conséquences sur les compétences et l'organisation du travail des personnels transférés ?
- ⇒ comment se recomposent les domaines d'intervention, les activités et les pratiques professionnelles jusque-là exclusivement inscrites dans un cadre communal ?

- ⇒ *quels effets sur l'exercice et la valeur des métiers ?*
- ⇒ comment impliquer et favoriser l'intégration des personnels dans la nouvelle structure ?
- ⇒ quelles nouvelles méthodes de management dans le cadre de l'EPCI ?

La mutualisation et les transferts de personnel associés posent trois problèmes managériaux :

▪ ***l'identité au travail***

Chaque collectivité développe sa propre culture, une identité collective, une « ambiance de travail » repérables autour des relations entre agents et des conditions de travail.

▪ ***la stratification des collectivités en culture de métier***

Chaque catégorie de métiers est porteuse d'une logique propre et les rapprochements s'avèrent parfois compliqués.

Les agents précédemment affectés dans les communes de petite taille ont une inquiétude supplémentaire face à la perspective d'un transfert vers une communauté d'agglomération. Nombreux sont ceux qui, notamment dans les services techniques, anticipent une réduction de leur spectre d'activités professionnelles.

En effet, dans le cadre de services communaux souvent de petite taille avec des effectifs relativement réduits, leurs missions sont diverses et exigent fréquemment une certaine polyvalence professionnelle. Au sein de la communauté, la constitution de services de taille importante, fortement hiérarchisés et structurés sur des familles de métiers les inquiètent plus que ceux qui, issus des grandes villes, connaissent déjà ce type d'organisation du travail.

▪ ***l'organisation de la vie au travail fruit d'accords locaux***

Des négociations locales plus ou moins formalisées fixent les conditions de travail des agents (temps de travail, régimes indemnitaires, action sociale...).

Les principales sources d'inquiétude des agents concernent la perte de salaire ou d'avantages acquis (primes, régime indemnitaire...), le lieu d'embauche et l'organisation du travail.

Force est de constater que les situations professionnelles de nombreux agents n'ont pas pour autant été radicalement modifiées. Cette situation résulte pour l'essentiel de ce que les responsables administratifs et politiques de ces mutations organisationnelles se sont attachés à réduire au maximum les conséquences des mutualisations sur les pratiques professionnelles, de façon à assurer dans les meilleures conditions la continuité du service public local et à limiter les espaces potentiels de conflits.

Afin de faciliter le transfert des personnels communaux, les Directeurs généraux de service des intercommunalités ont développé des stratégies managériales qui tendent souvent à privilégier le maintien des avantages individuellement ou collectivement acquis.

Toutefois, il peut subsister des différences importantes entre les agents d'un même service, selon leur ancienneté et la politique sociale de leur commune d'origine.

Ces inégalités peuvent générer de nouvelles sources de tensions.

Concernant les régimes indemnitaires, le souci majeur des directions générales et des directions des ressources humaines communautaires était de trouver le moyen de limiter la coexistence de multiples pratiques au sein de la communauté ce qui, au-delà de la complexité de gestion suscitée, allait inévitablement poser des problèmes d'équité de traitement à moyen terme.

Deux attitudes ont été observées:

- la volonté d'être attractif en proposant un régime indemnitaire communautaire harmonisé, souvent plus avantageux, et, le cas échéant, d'autres avantages sociaux tels qu'un 13ème mois, des journées de RTT...

- le maintien à titre individuel des avantages acquis antérieurement

Il s'agit d'un traitement au cas par cas des diverses situations sans harmonisation collective, au moins dans un premier temps. Ainsi peuvent coexister au sein de l'EPCI plusieurs régimes indemnitaires et niveaux de primes.

De nombreux EPCI ont préféré choisir la voie de l'harmonisation en ajustant leur régime indemnitaire sur celui de la ville centre.

Au-delà du point principal que constituait la question du régime indemnitaire des agents transférés qui a globalement été traitée dans la négociation et a généralement abouti à une harmonisation par le haut, reste la question du temps de travail des agents.

Le législateur avait laissé un grand vide sur ces questions. Et comme les situations de temps de travail peuvent être très disparates d'une commune à l'autre, ce sujet constitue parfois un véritable casse-tête pour les directions des ressources humaines communautaires.

Tout autant que celle du régime indemnitaire, bien que moins sensible pour les agents, cette question pose un problème de même nature : l'équité de traitement des agents d'un même EPCI.

En matière de rémunération, la loi MAPTAM est intervenue dans le sens du maintien des droits précédents.

L'article L 5211-4-2 du CGCT prévoit dorénavant que les agents exerçant leurs missions dans un service commun « *conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis en application du troisième alinéa de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984* ».

En cas de création d'un service commun, les agents d'un même service pourront donc bénéficier de régimes indemnitaires différents. Dans la pratique, cela peut conduire à des difficultés managériales importantes.

Par ailleurs, jusqu'à présent, le maintien des avantages dont pouvaient bénéficier les agents municipaux en matière d'action sociale pouvaient être supprimés s'ils étaient transférés à la communauté ([QE n°27323, JOAN du 15 juillet 2008, p. 6072, déposée par Marie-Jo Zimmermann, réponse publiée au JOAN du 16 septembre 2008, p. 8053](#)). L'article 69 de la loi MAPTAM a inséré un article L 5111-7 au sein du CGCT qui prévoit, dans les cas de mutualisation ascendante, l'organisation d'une négociation sur l'action sociale au sein du comité technique, si le service compte au moins 50 agents.

Cet article prévoit également le versement éventuel, par la collectivité d'accueil, d'une indemnité de mobilité aux agents concernés par un transfert. Un décret en Conseil d'Etat doit venir préciser les modalités et les limites encadrant le versement de cette indemnité.

Dans tous les cas, ce sont des démarches centrées sur la communication et la mobilisation qui doivent être privilégiées, afin d'expliquer les évolutions à venir, de rassurer les agents, notamment sur leur situation individuelle, voire de susciter l'adhésion.

La qualité du dialogue social est essentielle pour que la GRH devienne moteur du changement.

Il faut expliquer, concerter et négocier pour enrichir la prise de décision et s'assurer que les mesures envisagées soient bien comprises.

Ainsi, dans le cadre d'une démarche de mutualisation, l'implication le plus en amont possible des représentants du personnel est une des conditions de l'appropriation du dispositif. Il ne suffit pas de présenter uniquement le plan d'actions ; les partenaires sociaux doivent être associés dès la phase de préparation et tout au long de la démarche.

La relation mutualisation/dialogue social est rendue d'autant plus nécessaire par les principaux enjeux identifiés aujourd'hui en matière d'évolution dans la fonction publique : évolution des métiers, prise en compte des compétences, cohésion sociale ...

Par ailleurs, la place qu'occupent les partenaires sociaux dans la politique RH a évolué notamment depuis l'entrée en vigueur de la loi du 5 juillet 2010.

La question de la mise en relation entre les métiers et les grades dans la détermination des besoins futurs est, par exemple, loin d'être neutre et le point de vue des organisations syndicales a vocation à enrichir la réflexion.

Il convient également d'associer au maximum les agents au processus de mutualisation afin, d'une part, de leur offrir des garanties en termes de discussion (notamment par l'intermédiaire des organisations syndicales) et, d'autre part, d'éviter toute difficulté ultérieure en évoquant de façon transparente l'ensemble des modes de gestion entre la communauté et ses communes membres.

D'une façon générale, la consultation des personnels permet de démystifier la mutualisation en l'expliquant clairement à l'ensemble des personnels.

La démarche de mutualisation peut également être réalisée en collaboration avec le Centre de gestion qui dispose d'une expérience reconnue dans le domaine de la gestion des ressources humaines.

3.2. Le Centre de Gestion, tiers de confiance dans la mise en œuvre des schémas de mutualisation

Les communautés qui s'engagent aujourd'hui dans une démarche de mutualisation s'interrogent sur les incidences de cette évolution sur les ressources humaines communales et intercommunales.

Pour les élus et managers territoriaux tant des communes membres que de la communauté, ce dispositif est générateur d'incertitudes et conduit à une évolution des modes de gestion des ressources humaines tout en tenant compte des politiques sociales de structures à vocations différentes.

Plusieurs questions liées aux ressources humaines mutualisées sont posées :

- le dialogue social et les conditions de travail
- la rémunération et l'action sociale
- les temps de travail
- les lieux de travail
- les fonctions

- la gestion des carrières.

La cohabitation de plusieurs statuts concomitants (droit public/droit privé, contractuel/titulaire) pose la question de l'harmonisation qui oblige à réfléchir à une communication interne et à s'interroger sur les valeurs de la collectivité.

Les responsables des ressources humaines doivent rechercher le consensus et trouver les moyens de motiver les agents dans un contexte d'évolution des services publics et de recherche de performance. Cela oblige à avoir une cartographie précise des métiers et des compétences et de pouvoir travailler sur la promotion des mobilités.

Le Centre de Gestion a un rôle d'accompagnement, voire de médiation à jouer dans cette démarche.

Le CDG met en place un programme d'actions et une offre de services concertée :

- accompagnement des mobilités et des recrutements
- refonte des fiches de postes
- développement d'outils d'harmonisation des temps de travail, des rémunérations
- GPEEC
- assistance statutaire
- constitution et suivi du réseau.

Concernant l'assistance statutaire, cette activité vise à apporter une réponse à la fois juridique et pratique aux questions que se posent les responsables intercommunaux élus ou fonctionnaires, qui voient leurs effectifs augmenter parfois considérablement du fait d'un transfert de personnel accompagnant l'exercice de nouvelles compétences.

Les services de conseil statutaire rédigent à destination des EPCI et tiennent à jour tous les modèles d'arrêtés ou de contrats que ceux-ci sont amenés à produire.

Les CDG peuvent également assister les intercommunalités dans la phase managériale de l'intégration des nouveaux agents.

Les intérêts d'une telle collaboration sont multiples :

- la connaissance du terrain
- la maîtrise du statut
- la proximité avec les collectivités
- l'individualisation de la prestation
- le suivi dans le temps
- le concours des différentes compétences du CDG.

Les Centres de Gestion sont amenés entre autres à :

- assister les intercommunalités à toutes les étapes des transferts de personnel mais également des nouveaux recrutements (définition et analyse des besoins, diffusion des offres, étude des candidatures, sélection des agents, encadrement de la prise de fonction)

- contribuer à la professionnalisation des gestionnaires des ressources humaines en approfondissant la connaissance des outils de GRH ainsi que des relations sociales
- capitaliser et mutualiser les expériences de modernisation de la gestion du personnel dans un cadre public.

Le Centre de gestion ne se substitue pas aux collectivités ou aux communautés pour mettre en œuvre la mutualisation.

Toutefois, il alimente la réflexion en matière de ressources humaines par :

- l'élaboration de bilans ou rapports sur l'emploi territorial, à partir de :
 - Rapports sur l'Etat des Collectivités complété par chaque collectivité via l'application « Bilan social »
 - Données présentes dans ses bases de données (Carrières, Bourse de l'Emploi, Concours)
 - Enquêtes complémentaires.
- la mise en œuvre de débats sur l'emploi :
 - Lors de la concertation départementale ou régionale annuelle. Il s'agit d'un temps fort d'échanges entre les collectivités d'un même territoire sur les problématiques de l'emploi
 - Lors de la présentation du bilan social des collectivités de moins de 50 agents au Comité Technique
- la mise à disposition de documents et d'outils en matière notamment d'organisation de services.

L'accompagnement des Centres de Gestion se matérialise également autour de la question de la pénibilité, de la prévention et du maintien dans l'emploi. En effet, en raison de la double contrainte de l'allongement de la durée de travail et du vieillissement de la population, ces questions sont au cœur de la préoccupation à la fois des Elus, des Gestionnaires RH, des responsables des services, des médecins et des préventeurs mais aussi auprès des premiers intéressés, les agents confrontés à cette situation. Le Centre de Gestion met en œuvre une démarche d'accompagnement notamment sur ces questions.

Ainsi, les services de santé-sécurité au travail peuvent intervenir et proposer des études permettant notamment aux équipes dirigeantes de mettre en place un comité de pilotage afin de réfléchir ensemble à des solutions techniques et organisationnelles pouvant permettre d'apporter un bien-être aux agents et réduire le taux d'absentéisme lié à des maladies chroniques et ainsi contribuer à l'anticipation des besoins de recrutement et de polyvalence dans les services.

Table-ronde sur le maintien dans l'emploi et la gestion des âges

1. Le contexte

A l'image de la population française, le vieillissement des effectifs dans la Fonction publique territoriale (FPT) se poursuit. Fin 2011, l'âge moyen des agents de la FPT était de 43,8 ans. L'âge moyen des titulaires affiliés à la CNRACL est passé de 42,9 ans en 1998 à 44,8 ans en 2011. En 2011, la part des "50 ans et plus" représentait plus d'un agent sur trois (35%) parmi les titulaires affiliés à la CNRACL.

De manière générale, la moyenne d'âge dans la Fonction Publique est plus élevée de sept ans que dans le secteur privé.

Les agents territoriaux de plus de 50 ans sont plus nombreux que ceux de la FPE ou FPH.

Le vieillissement démographique a des conséquences économiques importantes mais également en matière de santé, d'emploi et d'organisation de la vie professionnelle. Les trois réformes des retraites mises en œuvre depuis 2003 poursuivaient objectif d'équilibrer les régimes de pension et notamment ceux de la Fonction publique. En conséquence, l'âge de départ à la retraite a reculé. En 2012, l'âge moyen de départ à la retraite des titulaires de la FPT était de 61,2 ans. Les réformes de 2012 ont accéléré le calendrier prévu par la loi n°2010-1330 du 9 novembre 2010 portant sur la réforme des retraites. Dès 2017, l'âge d'ouverture des droits est fixé à 62 ans, et l'âge d'ouverture des droits à taux plein à 65 ans et 9 mois.

Ces réformes rendent indispensable une politique de gestion des ressources humaines qui favorise le maintien dans l'emploi des agents publics vieillissants dans les meilleures conditions possibles. Le vieillissement doit être anticipé avant que l'agent ne rencontre des difficultés pour exercer ses missions. C'est une véritable politique de gestion des âges qui doit être menée par les responsables des ressources humaines. Cette gestion doit se faire en prenant en compte la question de la pénibilité au travail. Question d'autant plus importante dans la FPT que plus de 75% des agents sont de catégorie C, souvent sur des métiers dont les activités sont à hauts facteurs de pénibilité.

Toutefois, le critère de l'âge semble imparfait, il n'existe dans la réalité aucune définition claire du milieu ou de la fin de carrière. Les situations de pénibilité varient selon le type de collectivité (taille, missions...), les filières, les catégories, les cadres d'emplois mais aussi les agents eux-mêmes.

2. Quels sont les risques de pénibilité au travail et comment les repérer ?

L'indice de fréquence des accidents de travail dans la FPT (3,4% en 2006) est plus élevé que dans les deux autres versants de la Fonction publique (1,7% dans la FPE, 3,1% dans la FPH). La forte proportion d'agents de catégorie C peut expliquer en partie ce chiffre. En effet, ces agents sont plus souvent sur des métiers avec des contraintes physiques et posturales, des contraintes horaires, des expositions à des produits toxiques (ATSEM, paysagistes, techniciens...).

En particulier, dans la FPT, près de 45% des agents travaillent dans la filière technique et 13% dans les filières sociale, médico-sociale ; des filières qui exposent le plus souvent à des risques physiques.

Par ailleurs, il y a eu en 2011 trois fois plus de maladies professionnelles reconnues parmi les agents des collectivités territoriales qu'en 2003.

Les contraintes professionnelles peuvent avoir un effet directement visible sur la santé. Il reste important de considérer la pénibilité sous différents aspects en prenant en compte les effets différés, le temps d'exposition, les cumuls, les facteurs objectifs et le vécu subjectif de chaque agent.

La question de la pénibilité au travail a pris une nouvelle ampleur à l'occasion de la réforme des retraites de 2003.

Dans le dictionnaire du travail, la pénibilité correspond *"aux contraintes ou nuisances, rencontrées tout au long de la vie professionnelle, et qui peuvent avoir des effets à long terme sur la santé, voire l'espérance de vie"*.

Il est indispensable de prévenir les situations de pénibilité au travail. Il s'agit d'ailleurs depuis la loi de réforme des retraites du 9 novembre 2010 d'une obligation légale, inscrite dans la quatrième partie du code du travail sur la santé et la sécurité au travail. Cette obligation complète les principes généraux de prévention définis à l'article L 4121-1 du code du travail : *"l'employeur prend les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs. Ces mesures comprennent (...) des actions de prévention des risques professionnels et de la pénibilité au travail."*

Le décret n°2011-354 du 30 mars 2011 relatif à la définition des facteurs de risques professionnels définit dix facteurs de pénibilité repris à l'article D 4121-5 du code du travail :

- les facteurs de risques au titre des contraintes physiques :
 - manutentions manuelles de charges
 - postures pénibles définies comme positions forcées des articulations
 - vibrations mécaniques
- les facteurs de risques au titre de l'environnement physique agressif :
 - agents chimiques dangereux (y compris poussières et fumées)
 - activités exercées en milieu hyperbare
 - températures extrêmes (inférieures à 10°C ou supérieures à 30°C)
 - bruit
- les facteurs de risques au titre de certains rythmes de travail :
 - travail de nuit
 - travail en équipes successives alternantes
 - travail répétitif caractérisé par la répétition d'un même geste, à une cadence contrainte

S'agissant des collectivités, la pénibilité engendre :

- un coût financier lié à l'absentéisme, aux arrêts maladie, aux remplacements, aux reclassements...
- des difficultés en termes d'efficacité de l'organisation, de management, de cohésion des équipes.

Comprendre en quoi un métier est pénible permet d'envisager les pistes de prévention.

Dans le cadre de l'accord sur la santé et la sécurité au travail dans la fonction Publique signé le 20 novembre 2009, les employeurs publics se sont engagés à mettre en œuvre une politique renouvelée en matière d'amélioration des conditions de travail. A ce titre, la mise en place d'outils de prévention des risques professionnels constitue l'un des axes majeurs des actions devant être menées.

Des enquêtes existent pour suivre l'exposition aux principaux risques de travail : enquête SUMER (Surveillance Médicale des Risques) et le questionnaire Evrest. Ces enquêtes permettent de suivre différents aspects du travail et de la santé et représentent un outil d'analyse intéressant pour mettre en place des actions de prévention.

L'enquête SUMER a été réalisée pour la première fois dans les trois versants de la Fonction Publique en 2009-2010. Dans le cadre de cette étude, de grandes familles de métiers ont été identifiées et analysées sous l'angle des conditions de travail et des risques associés.

Il en ressort que les agents des familles de métiers « Espaces verts et paysages », « Entretien et maintenance », « Services à la personne, restauration » et « Soins » sont fréquemment face à des contraintes physiques intenses. Dans les familles « Soins » et « Services à la personne, restauration », les agents sont particulièrement exposés aux produits chimiques et agents biologiques. Les familles « Soins » et « Sécurité, défense » sont les plus concernées par les contraintes horaires. Elles sont également confrontées à des contraintes de rythme, de même que la famille « Technique, informatique, transport ».

Pour chaque travailleur exposé, l'employeur doit consigner dans une fiche individuelle les conditions de pénibilité auxquelles l'agent est exposé, la période d'exposition et les mesures de prévention mises en œuvre. Dans la FPT, les employeurs privilégient le document d'évaluation des risques professionnels.

Hormis le système des catégories actives permettant un départ anticipé à la retraite, une durée de services, requise pour obtenir une pension complète, minorée, il n'existe pas de dispositif individuel de départ à la retraite ciblé sur la prise en compte de la pénibilité dans la Fonction Publique (hors retraite pour invalidité).

La loi n°2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraite a prévu la mise en place d'un compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P) pour l'ensemble des salariés de droit privé exposés à un ou plusieurs facteurs de pénibilité à compter du 1^{er} janvier 2015.

Pensé comme un dispositif de gestion des parcours professionnels visant à la fois à prévenir et à compenser la pénibilité, le C3P, qui devrait au final entrer en vigueur en 2016, repose sur un mécanisme d'attribution de points en fonction du nombre de facteurs auxquels le salarié est exposé et la durée d'exposition.

A partir de 10 points, le salarié peut choisir de les utiliser pour :

- des actions de formation afin d'accéder à un poste non ou moins exposé à des facteurs de risques
- une réduction du temps de travail sans diminution de salaire
- un départ anticipé à la retraite à partir de l'âge de 55 ans.

Le Ministère des Affaires Sociales a précisé que, dans le cadre de l'agenda social de la Fonction Publique, une concertation relative à la prévention et à la prise en compte de la pénibilité dans la Fonction Publique avait été mise en œuvre autour de trois axes: connaissance de la pénibilité, prévention, accompagnement des agents exposés.

Cette concertation a permis d'établir une cartographie des métiers susceptibles d'être exposés, dans les trois versants de la Fonction Publique, à l'un des dix facteurs de pénibilité définis à l'article D4121-5 du code du travail.

La concertation, qui se poursuit, conduira également à dresser un état des lieux des dispositifs visant à prévenir et à réparer les expositions à des facteurs de pénibilité dans la Fonction Publique.

Concernant la mise en œuvre d'un compte pénibilité dans le secteur public, une mission a été confiée à l'Inspection générale des affaires sociales et les négociations avec les employeurs publics et les organisations syndicales sont appelées à se poursuivre jusqu'en 2015.

[QE JOAN, n°55027 2 septembre 2014 p 7396.](#)

Dans son rapport d'information, fait au nom de la Commission des finances, sur la retraite des agents de catégorie active dans la Fonction publique, remis le 9 juillet 2014, le Sénateur du Val d'Oise Francis DELATTRE formule trois préconisations pour une meilleure appréhension de la pénibilité dans le secteur public :

- viser, à long terme, la définition d'un cadre commun de compensation et de prévention de la pénibilité dans les secteurs public et privé tout en respectant la spécificité de la Fonction Publique
- améliorer la connaissance de la pénibilité dans la Fonction publique
- développer les démarches de prévention dans la Fonction Publique, en particulier en renforçant la médecine de prévention et en facilitant les aménagements de fin de carrière.

3. La gestion de l'inaptitude et l'accompagnement pour assurer le maintien dans l'emploi

Les agents qui sont sur des postes à facteurs de risques peuvent rencontrer des difficultés à exercer leurs missions. Au-delà des difficultés rencontrées, l'agent peut être déclaré inapte à ses fonctions et suivre alors une démarche de reclassement.

Le reclassement concerne les agents devenus inaptes physiquement à la suite d'un accident ou d'une maladie et qui ne peuvent plus exercer, au moins temporairement, les fonctions correspondant à leur grade, même après aménagement de leurs conditions de travail (article 81 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984). Il leur permet d'être reclassés dans les emplois d'un autre grade de leur cadre d'emplois ou d'un autre cadre d'emplois s'ils ont été déclarés en mesure de remplir les fonctions correspondantes.

En 2011, 15 657 agents bénéficiaires de l'obligation d'emploi dans la FPT étaient reclassés ou assimilés.

Le reclassement professionnel est une démarche lourde qui implique plusieurs acteurs dans les domaines des ressources humaines, du médical, du social, du juridique. La situation statutaire des agents en position de reclassement peut être contraignante. Les restrictions médicales entraînent des situations délicates à gérer pour la DRH : les postes n'existent pas ou on observe un reclassement systématique sur des postes sédentaires. De plus, le reclassement professionnel a un impact monétaire et humain. Par conséquent, dans la mesure du possible, il est important d'appréhender avec attention les positions de reclassement en étant particulièrement vigilant concernant les agents sur des postes « pénibles ».

L'objectif pour les collectivités est d'accompagner les agents dans le maintien dans l'emploi en anticipant les situations à risque et développant les compétences des agents. Ces derniers peuvent ainsi bénéficier d'une mobilité adaptée à leurs expériences.

Les DRH bénéficient d'un certain nombre de dispositifs pour accompagner les agents :

- le DIF
- le Bilan de compétences
- le bilan de carrière après 10 années de fonction
- le congé de formation professionnelle
- l'aménagement de poste (ergonomie)
- l'aménagement du temps de travail, le télétravail
- la désignation d'un référent « mobilité-carrière ».

Le reclassement

Conditions préalables pour procéder à un reclassement pour inaptitude physique

Première condition : la constatation médicale de l'inaptitude physique de l'agent

Le Conseil d'État a qualifié de principe général du droit le droit au reclassement pour inaptitude physique : « [...] lorsqu'il a été médicalement constaté qu'un salarié se trouve de manière définitive atteint d'une inaptitude physique à occuper son emploi, il appartient à l'employeur de le reclasser dans un autre emploi et, en cas d'impossibilité, de prononcer, dans les conditions prévues pour l'intéressé, son licenciement » ([CE, 2 octobre 2002, Chambre de commerce et d'industrie de Meurthe-et-Moselle c/ Mme F, n°227868](#)).

Le reclassement pour inaptitude physique concerne également les fonctionnaires territoriaux stagiaires, mais aucune disposition législative ou réglementaire n'en prévoit les modalités.

Ce principe général du droit est applicable aux agents contractuels de droit public (*CE, 22 février 2007, n° 276863, CAA Marseille, 21 octobre 2008, n°06MA02910, CAA Nancy, 2 décembre 2010, M. Jacques A., n°09NC01521*).

Avant d'engager toute procédure de reclassement, l'autorité territoriale consulte le comité médical départemental qui émet un avis sur l'aptitude du fonctionnaire à exercer ses fonctions :

- le fonctionnaire peut continuer à occuper son emploi sous réserve d'aménagements des conditions de travail
- ou le fonctionnaire ne peut plus occuper son emploi mais peut exercer un autre emploi correspondant à son grade
- ou le fonctionnaire doit être reclassé dans un autre grade de son cadre d'emplois ou un autre cadre d'emplois.

Les autres conditions pour bénéficier d'un reclassement sont les suivantes :

- impossibilité d'aménager les conditions de travail du fonctionnaire pour lui permettre d'exercer ses fonctions
- impossibilité d'affecter le fonctionnaire sur un autre emploi correspondant à son grade et adapté à ses aptitudes physiques
- le fonctionnaire est cependant apte à exercer les fonctions correspondant à un emploi d'un autre grade de son cadre d'emplois ou d'un autre cadre d'emplois
- le fonctionnaire a demandé à bénéficier d'un reclassement.

Même si le comité médical a émis un avis favorable à une disponibilité d'office sans se prononcer sur une possibilité de reclassement du fonctionnaire, l'employeur doit inviter le fonctionnaire à demander son reclassement. La mise en disponibilité d'office ne peut être prononcée que si le fonctionnaire n'a pas présenté sa demande ou si celle-ci ne peut être immédiatement satisfaite. L'agent doit être invité par la collectivité territoriale à formuler une demande de reclassement, que l'inaptitude ait un caractère définitif ou temporaire (*CE, 25 avril 2007, n°289236*).

Toutefois, le juge administratif a récemment considéré que dès lors que l'agent est reconnu définitivement inapte, le fait pour l'autorité territoriale de ne pas l'avoir invité à présenter une telle demande ne le prive pas d'une garantie et ne rend pas la décision illégale (*CAA Nantes, 4 juillet 2014, n°12NT02684*).

Recherche d'un emploi de reclassement pour l'agent inapte

L'autorité territoriale recherche obligatoirement et effectivement un emploi de reclassement au sein de ses effectifs. Elle examine toutes les possibilités de réintégrer l'agent.

Si le reclassement des agents inaptes physiquement ne relève pas d'une obligation de résultat, l'administration se doit en revanche de mettre en œuvre la procédure afin de rechercher toute possibilité de reclassement pour l'agent. Une recherche réelle et effective de poste adapté à l'état de santé de l'agent doit être effectuée.

Il appartient à la collectivité d'apporter la preuve qu'elle a effectué les diligences nécessaires pour trouver un poste (*TA Rennes, 27 août 2003, n°021768*).

Le fait de manquer à son obligation de recherche de reclassement, pour un agent dont l'inaptitude à occuper un emploi public n'est pas démontrée, est de nature à engager la responsabilité de l'administration.

CAA Bordeaux, 27 mai 2008, n°06BX02430.

Les procédures de reclassement pour inaptitude physique

Le reclassement peut se faire, après avis la CAP compétente :

- par intégration dans un autre grade du cadre d'emplois du fonctionnaire :
 - selon les conditions retenues par le statut particulier pour l'accès au grade
 - quelle que soit la position dans laquelle se trouve le fonctionnaire.
- par recrutement dans un autre cadre d'emplois d'un niveau supérieur, équivalent ou inférieur au cadre d'emplois d'origine du fonctionnaire :
 - soit par concours
 - soit direct
 - soit par promotion interne.
- par recrutement dans un autre cadre d'emplois d'un niveau équivalent ou inférieur au cadre d'emplois d'origine du fonctionnaire par la voie du détachement.

Des dérogations aux règles normales de déroulement des examens professionnels ou des procédures de recrutement peuvent être proposées par le comité médical.

Lorsque l'inaptitude du fonctionnaire à exercer ses fonctions n'est pas définitive, le détachement est la seule voie de reclassement temporaire.

Modalités de classement du fonctionnaire dans son nouvel emploi

En cas de recrutement par concours, direct ou par promotion interne dans un cadre d'emplois de niveau hiérarchique équivalent ou supérieur ou en cas d'intégration dans un autre grade d'un niveau hiérarchique supérieur du même cadre d'emplois, le fonctionnaire est classé selon les conditions prévues par le statut particulier du cadre d'emplois d'accueil.

En cas de recrutement par concours, direct ou par promotion interne dans un cadre d'emplois de niveau hiérarchique inférieur ou en cas d'intégration dans un autre grade d'un niveau hiérarchique inférieur du même cadre d'emplois, le fonctionnaire est classé dans le premier grade du nouveau cadre d'emplois compte tenu des services qu'il a accomplis dans son cadre d'emplois d'origine, sur la base de l'avancement dont il aurait bénéficié s'il avait accompli ces services dans son nouveau cadre d'emplois.

Les services pris en compte sont assimilés à des services effectifs dans le cadre d'emplois d'accueil.

En cas de détachement dans un cadre d'emplois de niveau hiérarchique équivalent, le fonctionnaire est classé selon les règles de droit commun de détachement, c'est-à-dire à indice égal ou à défaut, immédiatement supérieur.

En cas de détachement dans un cadre d'emplois de niveau hiérarchique inférieur, le fonctionnaire est classé à un échelon d'un grade du cadre d'emplois de détachement doté d'un indice égal ou immédiatement supérieur à celui qu'il détient dans son cadre d'emplois d'origine. Si ce n'est pas possible, il est classé à l'échelon terminal du grade le plus élevé du cadre d'emplois d'accueil et conserve à titre personnel l'indice détenu dans son cadre d'emplois d'origine.

Si le classement du fonctionnaire intervient à un échelon doté d'un indice inférieur à celui détenu dans son grade d'origine, l'intéressé conserve, à titre personnel, son indice jusqu'au jour où il bénéficie dans le cadre d'emplois de reclassement d'un indice au moins égal.

La charge financière résultant de cet avantage indiciaire incombe au Centre de gestion auquel la collectivité/établissement est affilié.

Situation du fonctionnaire dans l'attente d'un reclassement pour inaptitude physique

Dans le cas du fonctionnaire ayant épuisé ses droits statutaires à congé de maladie, il est placé en disponibilité d'office dans l'attente d'un reclassement.

Lorsqu'il n'a pas épuisé ses droits statutaires à congé de maladie, l'agent inapte physiquement à l'exercice de ses fonctions doit être placé en congé de maladie. Selon le cas, il est placé en congé de maladie ordinaire, en congé de grave maladie, en congé de longue maladie ou en congé de longue durée.

L'impossibilité de reclasser le fonctionnaire ne peut être constatée qu'à la fin de la période de disponibilité d'office.

Le comité médical constate que le fonctionnaire est totalement et définitivement inapte à toutes fonctions. S'il dépend du régime spécial, le fonctionnaire est mis à la retraite après avis de la commission de réforme et avis conforme de la CNRACL.

S'il est affilié au régime général, le fonctionnaire est licencié.

En cas d'impossibilité pour reclasser l'agent dans la collectivité, le Centre de gestion peut accompagner le fonctionnaire dans sa recherche d'un emploi de reclassement.

Le rôle des Centres de gestion en matière de reclassement

Plusieurs actions peuvent être menées pour aider au reclassement des agents inaptes. Les actions menées auprès des agents recouvrent :

- la réception individualisée des agents
- le recensement des vœux d'emploi
- la réalisation d'un bilan des compétences
- la transmission d'offres d'emploi
- l'inscription à la bourse de l'emploi et l'activation d'alertes emails
- le dépôt des CV des agents en situation de reclassement sur la bourse de l'emploi du CDG

- la mise à disposition de documentation sur le maintien dans l'emploi et le reclassement
- l'aide à la rédaction de CV et de lettres de candidature
- la présentation des différents outils de recherche d'emploi (sites, presse spécialisée...)
- la préparation des entretiens de recrutement programmés ou potentiels
- la mise en relation avec un ergonome, un psychologue, une assistante sociale
- l'inscription au service remplacement du CDG
- l'organisation de missions de transition.

Concernant les actions mises en œuvre auprès des collectivités et des établissements publics, outre la présentation des dispositifs et procédures de maintien dans l'emploi et de reclassement, les équipes pluridisciplinaires des CDG (services de santé-sécurité au travail, juridique, emploi...) assurent un véritable suivi du dossier avec la mise en place d'un plan d'accompagnement, la réalisation d'études ergonomiques, la conception de fiches de postes, des propositions d'aménagement ou d'adaptation de postes, la reconversion professionnelle hors collectivité (présentation de postes adaptés ou vacants, recherche de formation, bilan professionnel...).

Bilan des 15 propositions adoptées en avril 2012

Il convient de dresser un bilan des propositions emblématiques diffusées courant avril 2012 auprès des Pouvoirs Publics.

Il s'agit principalement de mettre en avant les missions liées à l'emploi, à la carrière et à la santé au travail.

Sur l'emploi, la **proposition n°2 « Accéder annuellement aux données SIASP de l'INSEE »** a fait l'objet d'une concrétisation au travers d'une convention portant sur la connaissance statistique partagée en faveur de l'emploi public local.

Cette convention entre la FNCDG, la DGCL et la DGAFP, devenue officielle, constitue une véritable avancée dans la consolidation et la fiabilité des données statistiques liées à l'emploi public local.

Cet aboutissement démontre clairement que les Centres sont identifiés au niveau local et national comme les gestionnaires « experts » de l'emploi public local et les partenaires incontournables des collectivités sur l'ensemble des missions liées à l'emploi public local.

Cette collaboration avec la DGCL et la DGAFP démontre également toutes les attentes qu'elles placent auprès des CDG en vue de favoriser la diffusion d'informations à jour sur les données locales relatives à l'emploi, dont seuls les Centres peuvent avoir une connaissance exhaustive.

Cette convention tripartite a pour objet :

- l'accès aux données du nouveau Système d'Information sur les Agents des Services Publics (SIASP) pour l'ensemble des centres de gestion
- la transmission auprès de la DGAFP des données liées aux concours et examens professionnels de la fonction publique territoriale
- la connaissance statistique partagée des agents non titulaires concernés par le dispositif de titularisation de la loi du 12 mars 2012, ce point précis faisait d'ailleurs l'objet d'une autre proposition la n°4 « Assurer un suivi statistique annuel des agents CDisés et titularisés ».

La **proposition n°3** s'intitulait « **Elaborer un réseau national des Bourses de l'emploi** ».

Afin de permettre une meilleure lisibilité des offres d'emploi des Centres de Gestion au niveau national, la FNCDG continue son travail de perfectionnement de son réseau national des Bourses de l'emploi. L'année 2013 a vu naître l'intégration sur le site internet de la FNCDG d'un « *requêteur* » d'annonces et d'offres d'emploi de la FPT.

Cet outil fonctionnera tel un simple moteur de recherche internet permettant de mettre à disposition des internautes toutes les offres d'emplois de la Fonction Publique Territoriale notamment via les outils informatiques utilisés par les Centres de Gestion.

Cet outil « national » permet par ailleurs la consolidation de données précises et exhaustives relatives à l'emploi public local, et ce, à l'échelon départemental, régional, interrégional et national.

Une réflexion est en cours actuellement avec la DGAFP pour la mise en œuvre d'une bourse inter-fonctions publiques.

Concernant la **proposition n°1 « créer des observatoires régionaux de l'emploi territorial »**, des outils d'observation ont été mis en place dans certaines régions.

Les Centres de Gestion avaient été désignés par la loi « Sapin » n°2001-2 du 3 janvier 2001 pour synthétiser les informations relatives à l'emploi et organiser la concertation.

De fait, ils étaient de par leur domaine de spécialité et en se regroupant dans le cadre de leur coopération régionale, les plus à-mêmes pour réaliser un travail de remontée de l'information, de synthèse et de mise en perspective des données, en prise directe avec les acteurs locaux.

La compétence d'observation confiée aux CDG depuis la loi « Sapin » s'est renforcée ces dernières années. En effet, depuis l'entrée en vigueur de la loi n°2007-209 du 19 février 2007 relative à la Fonction Publique Territoriale, le législateur a confié aux CDG la compétence d'organisation des Conférences régionales de l'emploi.

Des observatoires départementaux ou régionaux ont été mis en place progressivement et se développent sur le territoire national.

Face aux défis auxquels les collectivités territoriales sont confrontées (démographiques, organisationnels, financiers, juridiques), les Centres de Gestion, acteurs de l'emploi public territorial, jouent un rôle majeur d'accompagnement des employeurs territoriaux.

Au-delà de l'aspect statutaire et juridique de la gestion des personnels territoriaux, l'observation de l'emploi public territorial contribue à la mise en place de politiques de gestion des ressources humaines permettant l'amélioration du fonctionnement des services publics locaux.

L'observation est un outil d'aide à la décision, qui permet de mieux connaître les collectivités et les établissements publics en termes d'effectifs, d'évolution des métiers et des compétences, de pouvoir les situer dans un environnement socio-économique mais également d'anticiper les besoins futurs de recrutement ou de mobilité.

La Fédération continue de sensibiliser les Pouvoirs publics sur la nécessité de rendre cette mission obligatoire et de l'inclure dans le champ de compétences prévu à l'article 23 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984.

Un récent rapport de l'Inspection Générale de l'Administration reconnaît à cet égard le rôle indispensable des CDG en matière d'observation et un nouvel amendement sera proposé au Gouvernement dans le cadre d'un projet de loi relatif à la Fonction Publique.

Les propositions liées à la carrière se rapportaient essentiellement à la mise en œuvre de la loi du 12 mars 2012 prévoyant un plan de résorption de l'emploi précaire se déroulant en deux temps :

1. la transformation de plein droit du CDD en cours en contrat à durée indéterminée au 13 mars 2012 pour les agents non titulaires qui remplissent certaines conditions.
2. la création de voies professionnalisées de titularisation pour les agents en contrat à durée indéterminée ou en contrat à durée déterminée sous certaines conditions notamment liées à la quotité de travail et à la durée de services effectifs.

Concernant les **propositions n°6 « Harmoniser les pratiques des sélections professionnelles dans le cadre des commissions d'évaluation professionnelle »** et **n°7 « Définir les modalités concrètes de création des commissions consultatives paritaires pour les agents non titulaires »**, les Centres de Gestion ont apporté des préconisations dans le cadre de l'élaboration des textes réglementaires.

La sélection professionnelle relève de l'avis d'une commission d'évaluation professionnelle qui est locale ou confiée au Centre de Gestion de la Fonction Publique Territoriale.

Considérant que la commission d'évaluation ne peut être une chambre d'enregistrement et qu'il est nécessaire d'assurer une sélection professionnelle réelle de qualité afin de reconnaître la valeur professionnelle des agents, il apparaissait indispensable d'harmoniser l'organisation de cette sélection par la mise en place de critères communs avec un barème d'appréciation identique.

L'Association nationale des directeurs et directeurs adjoints des Centres de Gestion a travaillé de concert avec la DGCL afin de définir un cadre commun à partir duquel les sélections professionnelles se déroulent.

Ainsi a pu être réalisée une « boîte à outils » à destination des membres des commissions d'évaluations professionnelles.

Cette "boîte à outils" comprend les documents suivants :

- un tableur de recensement permettant l'édition du rapport sur la situation des agents ainsi que le programme pluriannuel d'accès à l'emploi titulaire
- un simulateur de calcul intégré pour le calcul de l'ancienneté
- un dossier d'inscription type
- un modèle de convention d'organisation de la commission d'évaluation professionnelle auprès du Centre de Gestion
- un modèle d'arrêté portant ouverture des sessions
- une convocation type des membres de la commission de sélection
- une grille d'entretien générique

- un modèle de bordereau d'évaluation
- un procès-verbal type de la commission de sélection.

Sur la mise en œuvre des commissions consultatives paritaires, un travail de sensibilisation des Pouvoirs publics a été réalisé et des amendements proposés dans le cadre de la rédaction des textes réglementaires.

Concernant la **proposition n° 4 « assurer un suivi statistique annuel des agents CDIés et titularisés »**, des enquêtes ont été adressées aux collectivités locales dès 2013 et le premier bilan a été présenté au Sénat en mars 2014.

La Fédération et l'ANDCDG poursuivent les réflexions quant à **la création du dossier individuel des agents publics sur support électronique dans le cadre d'un accès distant proposé aux collectivités (proposition n°5) et la mise en place d'un compte financier regroupant la valeur des jours épargnés dans le cadre du CET et en confier la gestion aux CDG (proposition n°8)**.

L'organisation des concours fait également l'objet de propositions récurrentes de la part des Centres de Gestion.

La **proposition n°14 « mettre un terme au système de compensation du CNFPT et autoriser les Centres de Gestion à lever la cotisation directement auprès des collectivités locales »** a été reprise dans le rapport remis par l'IGA à la Ministre de la Fonction Publique en juin 2014.

Celui-ci préconise la mise en place d'un nouveau taux de cotisation qui compenserait la contribution actuellement versée par le CNFPT, les inspectrices reconnaissant la complexité du dispositif prévu par la loi du 19 février 2007 ainsi que les difficultés liées à l'hétérogénéité des modes de fonctionnement des Centres coordonnateurs, certains reversant une part de cette contribution du CNFPT aux CDG, d'autres en conservant la totalité. Le rapport pointe également un versement déconnecté de l'exercice réel de la mission concours et des FMPE effectivement gérés.

Les Centres de gestion prélèveraient directement auprès des collectivités cette cotisation « concours ».

La **proposition n°15 « mettre un terme à l'obligation de publier dans au moins un quotidien d'information générale à diffusion nationale ou régionale les arrêtés d'ouverture aux concours »** a été retenue par le Ministère de l'Intérieur. En effet, en vertu des dispositions du décret n°2013-593 du 5 juillet 2013 relatif aux conditions générales de recrutement, les arrêtés d'ouverture des concours et examens doivent désormais tous être affichés dans les locaux de l'autorité organisatrice, du ou des centres de gestion concernés, ainsi que de la délégation du CNFPT pour les concours, et de Pôle Emploi pour les seuls concours externes.

Depuis le 1er août 2013, ils doivent également être publiés par voie électronique sur les sites internet des autorités organisatrices. La publication par voie de presse est en revanche abandonnée.

Face aux réformes de l'Etat et des collectivités territoriales sur les organisations et les conditions de travail et au vieillissement des agents, la problématique de la santé et de la sécurité au travail devient prépondérante.

La prévention des risques professionnels est au cœur des préoccupations de chacun, toutefois une telle démarche ne peut être engagée de la même manière dans toutes les collectivités et dans tous les établissements publics qui se caractérisent par leur grande diversité et hétérogénéité.

Les Centres de Gestion jouent alors un rôle fédérateur d'aide à l'application des réglementations en matière de santé-sécurité au travail auprès des collectivités de leur département.

Les CDG se sont adaptés aux évolutions issues de la loi du 19 février 2007 relative à la Fonction Publique Territoriale en créant des services de prévention des risques professionnels, qui permettent de faire appel à des professionnels ayant des compétences médicales, techniques et organisationnelles.

Plus récemment, le législateur, au travers de la loi du 12 mars 2012 a confié aux Centres de Gestion de nouvelles compétences obligatoires telles que le secrétariat des commissions de réforme et le secrétariat des comités médicaux.

Les services mis en place dans les Centres de Gestion cautionnent indéniablement la réalisation d'une véritable démarche de prévention par toutes les collectivités.

Toutefois, la mise en œuvre des démarches liées à la santé au travail se trouvent confrontées à des obstacles notamment juridiques et les Centres ont continué de sensibiliser les Pouvoirs Publics aux propositions émises en 2012 notamment sur le cadre juridique du reclassement et sur la pénurie de médecins de prévention.

Cinq propositions concernaient la santé et la sécurité au travail en mars 2012 :

N°9 Créer une situation administrative de reclassement

N°10 Réformer le recours au temps partiel thérapeutique

N°11 Rendre obligatoire un entretien « bilan de carrière » au milieu de la carrière d'un agent

N°12 Identifier, dans le répertoire des métiers du CNFPT, les métiers considérés à risque et prévoir un suivi individualisé des agents exerçant ces métiers

N°13 Créer un tour extérieur pour le recrutement et la formation des médecins du travail

La Fédération a rencontré Mme LEBRANCHU et lui a fait part de son inquiétude croissante quant à la pénurie des médecins de prévention.

Les collectivités territoriales et leurs établissements publics doivent recourir, pour la visite d'aptitude physique préalable à la nomination d'un fonctionnaire ou à l'engagement d'un agent non titulaire, à un médecin généraliste agréé par le préfet.

En revanche, concernant le suivi médical de leurs agents, ceux-ci doivent disposer d'un service de médecine préventive dont les médecins ne sont pas des généralistes agréés mais des médecins titulaires de la spécialité en médecine du travail.

Dans ce domaine, et depuis de nombreuses années, les CDG répondent aux sollicitations croissantes des collectivités territoriales en mettant en place des services dédiés à la santé au travail.

Plus de 81% des établissements proposent cette prestation dont la mise en œuvre nécessite d'importants moyens humains : environ 10 agents (7,87 ETP) en moyenne par Centre.

Toutefois, du fait de la pénurie de médecins du travail, les CDG ne sont pas tous en mesure d'assurer les recrutements nécessaires et, par conséquent, de répondre aux besoins de l'ensemble des collectivités et établissements affiliés et non affiliés qui sollicitent ce service.

Les demandes des collectivités en matière de santé sont très importantes notamment au regard de l'allongement de la vie professionnelle et au souhait de maintenir les agents dans l'emploi le plus longtemps possible.

Jusqu'au décret du 14 avril 2008, la visite médicale périodique était au minimum annuelle. Depuis cette date, la visite médicale est obligatoire au minimum tous les 2 ans sauf en cas de postes à risques particuliers ou de situation médicale particulière de l'agent.

Cet allongement entre 2 visites a permis de dégager des heures de tiers temps mais, compte-tenu des métiers exercés dans les collectivités, 75 à 80% des personnels bénéficient toujours d'une visite annuelle.

En effet, dans les communes, 60% des personnels relèvent de la catégorie C et 50% de la filière technique.

Par ailleurs, l'arrivée dans les conseils généraux et régionaux des agents techniques des collèges et lycées, dont un grand nombre en surveillance médicale particulière, a augmenté considérablement le nombre d'agents à suivre.

Or, les CDG sont confrontés aux problèmes du recrutement des médecins de prévention du fait de la pénurie de médecins qualifiés et diplômés et certains n'ont plus la capacité d'exercer cette mission depuis de nombreux mois et le départ de médecins de prévention, le recrutement de remplaçants n'ayant pas abouti.

Pour exercer la médecine de prévention tout médecin doit être diplômé de médecine du travail.

La Fédération et l'ANDCDG ont validé dix propositions complémentaires à celles présentées en mars 2012 sur cette thématique :

- développer dans les études de médecine et dans le tronc commun de l'internat les modules consacrés à la médecine de prévention

- continuer à ouvrir le numerus clausus
- ré-ouvrir le dispositif permettant aux médecins en poste de suivre une formation qualifiante et obtenir le certificat de médecine de prévention
- proposer une formation similaire en France à celle pratiquée à l'université de Louvain, en Belgique
- reconnaître la formation INMA pour exercer la médecine de prévention dans la Fonction Publique Territoriale (FPT)
- reconnaître la formation en alternance de Lille pour exercer la médecine de prévention dans la FPT
- créer un Diplôme d'Etudes Spécialisées Complémentaires qui permette d'ouvrir la perspective d'une seconde carrière aux médecins, y compris aux médecins généralistes diplômés avant la réforme des épreuves classantes nationales. Ce diplôme consisterait en une formation continue en alternance
- permettre la VAE pour les médecins ayant des années d'expérience en santé publique ou médecine de prévention, pour leur permettre d'obtenir le diplôme de médecin du travail
- imposer aux médecins ayant suivi la formation de reconversion ou de spécialisation de « Médecine du travail » une obligation de service de 4 ans à la date de la validation de la formation auprès du CDG ayant pris en charge la formation (ou bien pouvoir demander le remboursement des frais pédagogiques et des rémunérations en cas de départ dans les 3 ans du recrutement).
- Relever le niveau de rémunération des médecins.

La problématique de la pénibilité au travail a également fait l'objet d'une sensibilisation des Pouvoirs publics.

Trois amendements ont été rédigés et remis au rapporteur à l'Assemblée Nationale du projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires. Le premier amendement vise à créer un congé de reclassement. Pendant cette période l'agent serait en position d'activité, il pourrait ainsi avoir droit à une formation de reconversion professionnelle ce que n'autorise pas la position de disponibilité d'office.

Le deuxième prévoit la possibilité qu'un agent puisse, dès le 3^{ème} mois d'arrêt (sans attendre les 6 mois d'arrêt maladie), être autorisé à bénéficier d'un temps partiel thérapeutique pour favoriser une reprise des fonctions dans un délai plus court.

Le dernier amendement a pour objet de rendre obligatoire un entretien « bilan de carrière » au milieu de la carrière d'un agent.

Cet entretien, qui permettrait d'examiner les possibilités d'évolution professionnelle des agents notamment pour ceux qui exercent des métiers dits pénibles, préviendrait des situations d'inaptitude au travail ou d'invalidité, l'objectif étant une reconversion professionnelle sur d'autres métiers.

Par ailleurs, une identification claire des risques auxquels sont exposés les agents dans le répertoire des métiers gagnerait en effet à être prévue afin de faire bénéficier à ces agents d'une surveillance médicale renforcée dès leur prise de poste.

Ces propositions font l'objet d'un véritable consensus au sein des instances de la Fonction Publique Territoriale et ont pu être réaffirmées lors d'un colloque CSFPT-FNCDG-CNFPT organisé en juillet 2014.