

# Impacts de la réforme territoriale sur les agents

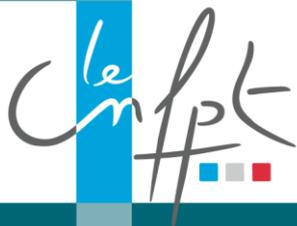
Rapport établi par huit élèves  
administrateurs territoriaux de l'INET  
sous l'égide du CSFPT

Simon BONNAURE, Jean-Philippe CHAUVIN,  
Olivia CODACCIONI, Emilie LAUDREN, Aude MORIOU,  
Héloïse PEROYS, Jonathan SAPÈNE, Yvanne THOBIE

Institut national des Etudes territoriales  
Promotion Salvador ALLENDE (2011-2012)

Décembre 2011





## Présentation de l'étude

Le projet de loi n° 60 (2009-2010) déposé au bureau du Sénat le 21 octobre 2009 et portant réforme des collectivités territoriales n'a pas été transmis pour avis au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT). Or, la formation spécialisée n° 5 du CSFPT, compétente pour les questions inter fonctions publiques, juge que ce texte, devenu la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales, aura d'importantes conséquences sur la gestion des ressources humaines et la situation des agents. Saisi par le CSFPT en avril 2010, le ministre en charge des collectivités locales et la Direction générale des collectivités locales (DGCL) ont relativisé les conséquences de la réforme sur les agents territoriaux, tout en précisant que les éventuels impacts seraient réglés dans le cadre des dispositions de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite « loi CHEVENEMENT ».

Dans ce contexte, le CSFPT a confié à huit élèves administrateurs territoriaux de l'Institut national des Etudes territoriales (INET) la mission d'analyser les impacts et les difficultés issus de la mise en œuvre de la loi précitée sur la vie professionnelle et le statut des agents. Cette étude ne saurait faire l'économie d'une approche concrète de la politique des ressources humaines dans les collectivités. Elle abordera également le sujet sous un angle financier et managérial.

Afin de réaliser cette étude, le CSFPT a choisi quatre intercommunalités<sup>1</sup> qu'il a jugées représentatives des problématiques liées à la mise en œuvre de la réforme territoriale : les élèves administrateurs y ont mené différents entretiens afin de réaliser une analyse de la situation des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)<sup>2</sup>. Par ailleurs, le nombre très réduit des collectivités étudiées et la difficulté de comparer et de quantifier des processus de transfert et de mutualisation distincts ont conduit les élèves administrateurs à ne pas approfondir l'analyse quantitative souhaitée par le CSFPT. Les données propres à ces EPCI n'auraient en tous les cas pas eu de caractère représentatif pour l'ensemble des EPCI en France. Le CSFPT attendait aussi des propositions et des pistes d'action qui pourraient être mises en place pour pallier les éventuelles difficultés identifiées dans la mise en œuvre de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010.

---

<sup>1</sup> Nantes Métropole : expériences de mutualisation ; Nice Côte d'Azur : expériences de mutualisation, de passage de communauté d'agglomération en communauté urbaine, création de la première métropole française au sens de la loi RCT ; Est Ensemble : intercommunalité créée en 2009 et Plaine Commune : une des premières agglomérations de la région parisienne.

<sup>2</sup> S'agissant de l'analyse quantitative, les documents fournis par les EPCI n'ont pas permis de réaliser de statistiques sur la gestion des ressources humaines, notamment lors des transferts de compétences et mutualisation de services. Les données propres à ces EPCI n'auraient en tous les cas pas eu de caractère représentatif de l'ensemble des EPCI en France.

## **PREFACE DE JEAN-MARC LEGRAND, DIRECTEUR DE L'INET**

---

Dans un contexte où les marges de manœuvre des collectivités se réduisent et où les préoccupations de « management durable » se développent, il était essentiel de s'intéresser de plus près aux impacts de la réforme territoriale sur les agents, et plus particulièrement de la mutualisation des services entre intercommunalités et communes.

Initiateur de la démarche, le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale a sollicité le CNFPT en ce sens et huit élèves administrateurs territoriaux de l'INET se sont lancés dans cette étude d'impact. Ils ont mené ce projet au cours du second semestre 2011 parallèlement aux modules et stages qui rythment leur parcours de formation.

Conformément aux attentes du CSFPT, les élèves ont étudié non seulement les textes fondateurs de la réforme et les équivoques laissées par ceux-ci, mais aussi leur traduction opérationnelle dans quatre agglomérations : Nantes Métropole, Nice Côte d'Azur, Plaine Commune et Est Ensemble.

En croisant les textes et les pratiques, Simon BONNAURE, Jean-Philippe CHAUVIN, Olivia CODACCIONI, Emilie LAUDREN, Aude MORIOU, Héroïse PEROYS, Jonathan SAPÈNE et Yvonne THOBIE ont ainsi pu prendre la mesure des implications de la loi pour les agents, mettre en exergue les enjeux et identifier les leçons à en tirer, notamment en terme de conduite du changement.

Le rapport qu'ils présentent aujourd'hui montre combien ils ont eu à cœur de s'investir dans la commande et de faire « œuvre utile ». Riches et pertinents, les constats et préconisations ouvrent en effet de réelles perspectives qu'il faut souhaiter voir suivies d'effet.

Enfin, au regard de la formation initiale d'application dans laquelle elle s'est insérée, l'étude fut une expérience profondément formatrice et structurante pour les huit élèves concernés.

Il convient donc de se féliciter d'un tel partenariat et souhaiter qu'il se poursuive !

Jean-Marc LEGRAND

Directeur général adjoint du CNFPT,

Directeur de l'INET

## REMERCIEMENTS

---

Nous tenons à remercier les cadres et les représentants syndicaux des quatre collectivités qui nous ont reçus durant l'étude et ont su nous consacrer du temps et de l'attention pour nous permettre de répondre à la commande. C'est de ces entretiens que nous avons pu tirer les observations, les enseignements et les interrogations qui ont nourri notre travail. Futurs cadres territoriaux, nous avons beaucoup appris, humainement et professionnellement, de ces échanges et de l'expérience de nos interlocuteurs.

Nous exprimons aussi notre gratitude au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, en particulier sa formation spécialisée n° 5, qui nous a donné l'opportunité de mener cette étude, nous a fait confiance et nous a accompagnés tout au long de nos travaux.

Enfin, nous remercions les équipes de l'Institut national des Etudes territoriales, dont le soutien et la mobilisation ont été sans faille pour nous permettre de mener à bien cette étude.

## TABLE DES MATIERES

---

<b>SYNTHESE.....</b>	<b>8</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>13</b>
<b>PARTIE I - LA LOI RCT ENCOURAGE UNE NOUVELLE PHASE DE REORGANISATION TERRITORIALE DONT LES CONSEQUENCES, MALGRE UN CERTAIN FLOU JURIDIQUE, SONT DIRECTES POUR LES PERSONNELS TERRITORIAUX.....</b>	<b>15</b>
1. La loi RCT crée de nouvelles structures.....	15
1.A. Les métropoles .....	15
1.B. Les pôles métropolitains .....	17
1.C. Les communes nouvelles .....	18
1.D. Les regroupements de régions et de départements .....	19
2. La loi RCT relance la réforme de la carte intercommunale.....	20
2.A. Les différents dispositifs prévus et leurs conséquences pour les personnels .....	21
2.B. Des incertitudes importantes persistent .....	24
3. La loi RCT sécurise et généralise les pratiques de mutualisation de services .....	26
3.A. La loi RCT clarifie, sécurise et étoffe les possibilités de mutualisations au sein du bloc communal .....	27
3.B. La passation de conventions de prestations de services est ouverte et sécurisée entre régions et départements.....	33
4. Les agents sont partiellement sécurisés au cours des transformations induites par la loi RCT.....	36
4.A. De manière générale, les mouvements de personnels entre structures relèvent de trois dispositifs.....	37
4.B. Les garanties données aux agents titulaires .....	40
4.C. Les garanties données aux agents non titulaires .....	41
<b>PARTIE II - LA DYNAMIQUE OUVERTE PAR LA LOI SOULEVE DES ENJEUX HUMAINS ET MANAGERIAUX : RISQUES, OPPORTUNITES ET BONNES PRATIQUES .....</b>	<b>44</b>
1. Maintenir et développer la qualité du dialogue social, à l'échelle des structures et à l'échelle territoriale : un enjeu majeur de la réforme, pourtant oublié.....	44
1.A. Dans les processus de réorganisation territoriale, la non anticipation du dialogue social induit sa désorganisation.....	45
1.B. La réforme territoriale, une opportunité à saisir pour renforcer le dialogue social.....	47
2. La gestion des carrières et rémunérations dans un environnement mutualisé .....	51
2.A. La gestion des carrières et des avancements dans un cadre mutualisé risque de susciter des inquiétudes.....	51
2.B. Le maintien du régime indemnitaire constitue une attente forte des agents .....	55

2.C. Il n'existe pas de garantie de maintien des prestations d'action sociale lors des transferts .....	57
2.D. L'évolution prévisible du nombre et de la taille des employeurs locaux pourrait conduire à une modification du rôle et du fonctionnement des centres de gestion.....	58
3. Les enjeux relatifs aux situations professionnelles.....	60
3.A. La dimension anxiogène de la construction communautaire pour les agents .....	60
3.B. Les impacts des transferts de service sur l'environnement de travail des agents.....	61
3.C. Identification des risques liés aux pratiques actuelles .....	62
3.D. Pistes de recommandations sur la base des bonnes pratiques constatées.....	65
4. Les leçons en termes de conduite du changement .....	68
4.A. La méthode de conduite du changement et les facteurs-clefs de succès.....	68
4.B. Les implications sur le rôle des DRH et le management en général.....	75
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>79</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>81</b>
Ouvrages .....	81
Articles et revues .....	81
Etudes, rapports et guides officiels .....	82
Textes juridiques & jurisprudence .....	83
Sources web.....	84
<b>ANNEXES .....</b>	<b>85</b>
Annexe n° 1 : Liste des personnes rencontrées dans les collectivités.....	85
Annexe n° 2 : Liste des personnes rencontrées dans les organisations syndicales représentées au CSFPT .....	87
Annexe n° 3 : Contributions des organisations syndicales .....	88
Contribution de la CFDT .....	88
Contribution de la CFTC.....	92
Contribution de la CGT.....	94
Contribution de la FA-FPT.....	104
Contribution de FO .....	107
Contribution de l'UNSA.....	111
Annexe n° 4 : Présentation des collectivités étudiées .....	117
Annexe n° 5 : Circulaire n° 11-07 du 4 avril 2011 mise à jour le 10 juin 2011, « Transfert de compétences, mutualisation de services et situation du personnel », Centre de gestion du Morbihan.....	119

## SYNTHESE

---

Dans le contexte actuel de recherche d'une administration territoriale toujours plus efficiente, la loi de réforme des collectivités territoriales (loi RCT) a pour objectif principal de faire évoluer le paysage local vers plus de cohérence. Cela implique à la fois un mouvement de recomposition des entités territoriales (créations, fusions, modifications de périmètre, dissolutions), mais également une dynamisation des mutualisations dans les EPCI existants.

Cette étude a été réalisée par huit élèves administrateurs de l'INET sous l'égide du CSFPT. Sa problématique pourrait se résumer en deux interrogations principales :

- Les impacts de ces mouvements sur les agents n'ont pas été évoqués dans la loi, or il est possible que le cadre juridique existant se révèle insuffisant pour traiter des effets sur les personnels. Comment anticiper et limiter les difficultés financières et de gestion du personnel qui en résulteront ?
- La mise en œuvre optimale de cette réforme ne peut se faire qu'en suscitant l'adhésion des personnels territoriaux aux mutations organisationnelles. Le rôle des élus et des cadres dirigeants apparaît alors déterminant. Comment créer cette mobilisation autour d'un projet qui fasse sens ?

Afin de réaliser cette étude, le CSFPT a choisi quatre intercommunalités<sup>3</sup> qu'il a jugées représentatives des problématiques liées à la mise en œuvre de la réforme territoriale : différents entretiens y ont été menés afin de réaliser une analyse de la situation des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Ces entretiens ont été complétés par des échanges avec les organisations syndicales représentées au CSFPT.

### **I. La loi RCT encourage une nouvelle phase de réorganisation territoriale dont les conséquences, malgré un certain flou juridique, sont directes pour les personnels territoriaux**

---

La première partie de l'étude analyse la loi RCT et met en évidence tant les silences de la loi que les garanties qu'elle apporte.

#### A. La loi RCT crée quatre nouvelles structures et apporte certaines précisions concernant les agents

Lors de la création d'une **métropole**, les dispositions relatives aux personnels sont relativement précises sur les procédures et les garanties pour les agents dans la mesure où la nouvelle structure se substitue aux collectivités existantes. Le transfert de droit de compétences départementales ou régionales obéit également à une procédure clairement identifiée de mutation automatique des agents. En revanche, lors d'un transfert de compétence à la demande de la métropole nouvellement créée, la loi RCT ne précise pas si cela entraîne une mutation des agents ou leur mise à disposition.

---

<sup>3</sup> Nantes Métropole ; Nice Côte d'Azur ; Est Ensemble et Plaine Commune

Dans les **pôles métropolitains**, il n'y a pas de transfert de compétence et donc peu d'effets directs sur les agents, au contraire des **communes nouvelles**, qui deviennent le nouvel employeur des agents concernés.

Enfin, il n'est fait aucune mention des conséquences sur les personnels des **regroupements régions/département**. Leur cadre juridique pourrait donc être précisé à l'avenir.

#### B. La loi RCT relance la réforme de la carte intercommunale

Un des objectifs de la loi RCT concerne l'achèvement de la carte intercommunale suivant trois lignes directrices : **réduire le nombre de communes isolées**, permettre une plus grande cohérence des **périmètres** et enfin **réduire le nombre des syndicats**. Ces objectifs seront mis en œuvre dans les territoires par le représentant de l'Etat, qui pourra procéder à la **création**, la **modification** ou la **fusion d'EPCI** et à la modification, la dissolution ou la fusion de **syndicats de communes** ou de **syndicats mixtes** fermés.

L'étude détaille, dispositif par dispositif, le **mode opératoire** adopté par les collectivités, identifie les **conséquences sur la situation des agents** et souligne les **incertitudes** pesant sur leur devenir, notamment en cas de retrait de compétence ou en cas de retrait de commune d'un EPCI.

#### C. La loi RCT sécurise et généralise les pratiques de mutualisations de services

La loi RCT clarifie la procédure de mise à disposition de services dans le cadre d'un transfert de compétence, au moyen d'un conventionnement mieux cadré entre les collectivités afin de prévenir les risques de requalification des prestations de services au regard du droit communautaire. Le principe général réaffirmé par la loi est le suivant : **le transfert de compétence implique le transfert de services**, qui se traduit par une mutation automatique pour les agents exerçant la totalité de leurs fonctions dans le service transféré ; les agents titulaires et non-titulaires exerçant une partie seulement de leurs fonctions dans le service transféré ayant le choix entre le transfert et la mise à disposition de plein droit sans limitation de durée (ceci représentant une nouveauté de la loi).

La **mise à disposition de services sans transfert de compétence** est désormais possible sur la base d'un nouveau dispositif : les **services communs**. Il s'agit de mutualiser des services fonctionnels au moyen d'une convention qui en organise le fonctionnement et le financement. Les agents sont **mis à disposition** de plein droit pour le temps de travail consacré au service commun. Toutefois, des **interrogations** demeurent concernant les prérogatives données aux EPCI dans la gestion de ces personnels et le périmètre d'application de ces dispositions.

La loi RCT ouvre la possibilité de la passation de conventions de prestations, de délégations de compétences et de mutualisations entre régions et départements, sans que les effets sur le personnel concerné (modalités et durée) ne soient précisés.

#### D. La situation des agents est partiellement sécurisée au cours des transformations induites par la loi RCT

L'ensemble de ces mouvements d'agents entre différents employeurs locaux est régi par deux dispositifs juridiques, la **mise à disposition** de service (à distinguer de la mise à disposition statutaire classique) et le **transfert** de service. Dans le cadre de ces mouvements, un certain nombre de garanties sont données aux agents.

Globalement, les **fonctionnaires** conservent leurs conditions statutaires et les agents titulaires le bénéfice du régime indemnitaire.

Les **agents non titulaires de droit public** sont assurés de la continuité des conditions d'emploi lors d'un transfert de services ; leur niveau de sécurité dépend donc fortement des dispositions incluses dans leur contrat, qui sont généralement sommaires. Si les agents contractuels sont *in fine* dépendants de la volonté de leur nouvel employeur, les bonnes pratiques constatées témoignent toutefois de la volonté de limiter la précarité des agents non titulaires.

Enfin, la loi RCT n'évoque ni les **agents non titulaires de droit privé** ni les **vacataires** : leur situation n'est pas sécurisée en cas de mouvement.

## **II. La dynamique ouverte par la loi soulève des enjeux humains et de gestion des personnels : risques, opportunités et bonnes pratiques**

---

Dans sa seconde partie, l'étude vise, d'une part, à identifier les risques et opportunités en matière de gestion des ressources humaines et, d'autre part, à mettre en lumière des pratiques pertinentes déjà expérimentées par certaines collectivités.

#### A. Maintenir et développer la qualité du dialogue social : un enjeu majeur de la réforme, pourtant oublié

Dans le contexte actuel marqué par l'incertitude, le rôle des structures intermédiaires de coordination et de représentation, au premier rang desquelles se trouvent les organisations syndicales, est déterminant. Le cadre juridique a évolué avec, en particulier, l'adoption de la loi du 5 juillet 2010 portant rénovation du dialogue social, à l'origine de plusieurs innovations parmi lesquelles l'extension du domaine de la négociation, la rénovation des instances de concertation, la consécration de l'accord majoritaire et la fin du paritarisme.

Trois **difficultés** majeures émergent, auxquelles seront confrontées les organisations syndicales dans ce mouvement de recomposition territoriale :

- le **bouleversement des équilibres** de représentation du personnel sur la base de nouveaux rapports de force entre les instances de représentation anciennes et les plus récentes ;
- la **tension** au sein des services en cas notamment de mutualisation partielle ;
- les **interrogations** sur le maintien ou non des droits syndicaux en termes d'autorisation d'absence et de décharge syndicale à la suite du transfert de représentants syndicaux.

Pour les organisations syndicales la réorganisation des collectivités peut constituer une **opportunité d'accompagner ces changements** : formalisation en amont des transferts d'un protocole d'accord, comités de suivi des mutualisations communs à plusieurs collectivités, dispositifs d'accompagnement individuel des agents, intégration des syndicats dans la démarche projet, etc.

### B. La gestion des carrières et rémunérations dans un environnement mutualisé

Les évolutions dans les effectifs induites par les mutualisations ont des effets sur les perspectives de carrière des agents, notamment sur leurs **possibilités d'avancement de grade et de promotion interne**. En provoquant des hausses ou des baisses parfois substantielles des effectifs sur lesquels sont basés les ratios réglementaires, les mutualisations ont un impact direct sur les carrières des agents, dont **l'ampleur est cependant difficilement mesurable**.

A l'occasion des mutualisations, le **maintien du régime indemnitaire suscite de fortes inquiétudes**. Cependant, est difficile pour les EPCI d'offrir un régime indemnitaire attractif dans un contexte de contrainte budgétaire élevée et de recherche d'économies d'échelle. Les récentes jurisprudences concernant le régime indemnitaire témoignent d'ailleurs de la complexité du cadre réglementaire applicable, qui pourrait encore évoluer.

Par ailleurs, **l'action sociale** occupe une place significative dans les politiques de ressources humaines des collectivités. Ces dernières tentent donc de pallier l'absence de garantie légale du maintien des prestations d'action sociale lors d'un transfert de personnels par la recherche de solutions pragmatiques favorables aux agents.

Enfin, la possible évolution du rôle et du fonctionnement des **centres de gestion** aura une incidence sur la gestion des personnels des collectivités. La structuration de grands employeurs et le renforcement de l'intercommunalité rendront en effet plus prégnante la question du positionnement des centres de gestion.

### C. Les enjeux relatifs aux situations professionnelles

Pour les agents, les impacts des mutualisations de services sur leur **environnement de travail** peuvent être particulièrement anxiogènes.

Cinq **risques** majeurs ont été identifiés :

- la prise en charge des situations de **doublons** provoquées par les mutualisations ;
- les problèmes liés au temps de trajet supplémentaire et au coût de ces déplacements (lors d'une modification du lieu de travail) ;
- les diverses possibilités dans la mise en œuvre du **temps de travail** : horaires variables, temps partiel annualisé, nombre de jours de récupération, etc. ;
- la **mobilité fonctionnelle** des agents exerçant des fonctions d'encadrement, qui peuvent à la suite d'un transfert exercer de moindres responsabilités ;
- l'hypothèque de la construction d'une **culture** communautaire du fait d'un traitement parfois différencié des agents.

Quelques **recommandations** ont pu être proposées :

- mettre en œuvre de façon anticipée et progressive les changements qui vont modifier l'environnement de travail ;
- développer un véritable **travail coopératif structuré** entre les collectivités de départ et d'arrivée ;
- être **à l'écoute** des interrogations concernant les conditions de travail et apporter des **réponses** aux contingences matérielles des nouveaux services ;
- ne pas éluder la « question identitaire » de tous les agents, transférés ou non.

#### D. Les leçons en termes de conduite du changement

L'accompagnement du changement apparaît être un **facteur clef de succès** des opérations de mutualisation. Cela implique d'abord de **donner un sens** au projet, que les **élus** doivent formaliser et **porter auprès des citoyens et des personnels**. Les considérations administratives, économiques et juridiques ne suffisent généralement pas pour mobiliser les collectivités et leurs agents dans ces changements importants. La dimension temporelle est alors essentielle pour bien **anticiper les évolutions et organiser l'information, la concertation et l'adhésion**.

Dans cette perspective, les directions des ressources humaines jouent un rôle déterminant d'accompagnement individuel et collectif. **Les cadres intermédiaires doivent** faire l'objet d'une attention particulière afin de gagner leur adhésion au projet de réorganisation. En contact direct avec les agents, ils constituent un maillon essentiel des processus de conduite du changement.

\* \* \*

L'étude montre donc combien les incertitudes liées à l'application de la loi RCT du 16 décembre 2010 pèsent sur les conditions de travail des agents de la fonction publique territoriale. Au-delà des textes et du seul cadre réglementaire, la transformation profonde des structures territoriales aura des conséquences fortes sur le dialogue social, les équilibres financiers et finalement la gestion des personnels des collectivités.

## INTRODUCTION

---

Un mouvement de rationalisation et de recherche de la performance touche l'ensemble des fonctions publiques des pays européens. Avec l'élaboration de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales, dite « loi RCT », la France n'échappe pas à cette tendance. La recherche d'une administration territoriale plus cohérente et d'une gestion publique plus efficiente ont constitué les principes directeurs de cette loi. Ses dispositions concernent ainsi de nombreux aspects de la décentralisation, qu'ils soient institutionnels, juridiques, financiers ou organisationnels. Leur mise en œuvre induira de multiples transformations : fusions de collectivités et de syndicats, regroupements d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dans le cadre des schémas départementaux de coopération intercommunale, nouvelles répartitions de compétences entre les collectivités. Afin de renforcer la structuration des territoires, les dispositions législatives créent également de nouvelles structures intercommunales spécifiques aux aires urbaines de très grande ampleur : les métropoles et les pôles métropolitains.

Par ailleurs, la loi RCT favorise plus particulièrement la mutualisation entre les EPCI et entre différents niveaux de collectivités territoriales. Relativement large, ce terme de mutualisation fait référence à une mise en commun des moyens destinés à mettre en œuvre une politique publique ou nécessaires à la gestion des « fonctions support ». Cette mutualisation peut être plus ou moins intégrée, allant de la simple prestation de services à un transfert total de compétences et des moyens rattachés. Les nouvelles dispositions législatives contribuent notamment à sécuriser la mutualisation des services au sein des intercommunalités du point de vue du droit communautaire. Dans cet objectif, la loi garantit que les conventions de mise à disposition de services n'entrent pas dans le champ concurrentiel.

La mise à disposition de services issue de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a également été substantiellement remaniée par la loi RCT : le nouveau dispositif vise à la fois à clarifier les conditions d'application du régime de mise à disposition de services entre les communes et les EPCI et à favoriser son développement. Cette réforme territoriale encourage ainsi la contractualisation au service de la mutualisation, par le biais des signatures de conventions dans le cadre des mises à disposition. Ce mode de mutualisation par voie conventionnelle offre aux collectivités une très grande souplesse en termes de mise en œuvre. Par ailleurs, l'organisation de services communs, version la plus intégrée des partages de personnels, remplace la démarche dite de « gestion unifiée des services ». Enfin, pour favoriser le développement de la mutualisation, les présidents d'intercommunalités devront réaliser dès 2014 un rapport dressant un état des lieux des mutualisations entre la communauté et les communes membres et présentant un projet de schéma de mutualisation à moyen terme, avec les conséquences sur la masse salariale et les dépenses de fonctionnement.

*De facto*, pour de nombreuses collectivités et EPCI, la loi RCT modifiera à la fois les problématiques de gestion des ressources humaines ainsi que la situation individuelle des agents. Par conséquent l'ensemble du personnel, les cadres ainsi que les élus doivent porter une attention particulière à la mise en œuvre de la réforme territoriale. L'application de cette loi soulève une première interrogation : la mutualisation à grande échelle des différents services des EPCI, ainsi que la création de métropoles ou pôles métropolitains ne risquent-

elles pas de fragiliser la situation des agents territoriaux voire de créer des situations inéquitables ? En effet, si des agents intègrent une collectivité en conservant leurs avantages collectivement acquis, quand ceux de la collectivité d'accueil n'y ont pas droit, cela pourrait générer des incompréhensions et des frustrations de la part des agents moins « favorisés ». *A contrario*, une harmonisation par le haut des différentes situations est-elle réaliste dans un contexte budgétaire contraint ? De plus, au nom du respect du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, il semble difficile d'imposer une solution identique à l'ensemble des collectivités.

Se pose également la question de la réalisation optimale de cette réforme : comment mettre en œuvre les nouvelles dispositions législatives afin que les différentes mutations – organisationnelles, humaines et statutaires – recueillent l'adhésion des personnels territoriaux ? Comment les élus, les représentants des personnels et les dirigeants territoriaux pourront-ils anticiper les conséquences de l'application de la loi sur les services publics locaux et sur les quelques deux millions d'agents qui y consacrent leur énergie ? Enfin, la mise en œuvre de cette loi soulève une dernière interrogation : certaines de ses dispositions devraient-elles faire l'objet de décrets complémentaires pour faciliter leur application ou bien un recensement des bonnes pratiques serait-il suffisant pour accompagner cette réforme ?

Le rapport réalisé par les élèves administrateurs territoriaux a pour objet de répondre à ces différentes questions. S'appuyant à la fois sur une étude des dispositifs législatifs et sur une analyse qualitative des quatre grandes intercommunalités précitées, notre étude vise à identifier les difficultés liées à la gestion des ressources humaines qui pourraient être issues de la mise en œuvre de la loi RCT. Ce travail d'étude juridique et d'enquête sur le terrain nous a également permis de recenser des bonnes pratiques et de proposer des pistes de réflexion pour favoriser le maintien d'un climat social favorable et des conditions de travail satisfaisantes.

Peu nombreuses sont les dispositions de la loi RCT qui concernent la gestion des ressources humaines, et ce malgré des conséquences inévitables sur le statut et la situation des agents territoriaux (I). Afin de pallier les difficultés importantes que l'application de la réforme territoriale pourrait occasionner, un certain nombre de bonnes pratiques pouvant être déclinées dans les collectivités territoriales sont mises en avant (II).

## **PARTIE I - LA LOI RCT ENCOURAGE UNE NOUVELLE PHASE DE REORGANISATION TERRITORIALE DONT LES CONSEQUENCES, MALGRE UN CERTAIN FLOU JURIDIQUE, SONT DIRECTES POUR LES PERSONNELS TERRITORIAUX**

---

L'examen précis du texte de loi constitue une première étape indispensable pour déterminer l'ampleur des impacts de la loi RCT sur les personnels. Il s'agit de clarifier la nature des évolutions que ses dispositions vont induire dans la vie professionnelle des agents. Si ces transformations sont parfois explicitement organisées par la loi, cette dernière reste fréquemment silencieuse sur la manière dont elles doivent être mises en œuvre. Au-delà de ce décryptage, ces développements permettront également de préciser les domaines dans lesquels la loi garantit aux agents un certain degré de sécurisation lors des transformations en cours ou à venir<sup>4</sup>.

### **1. La loi RCT crée de nouvelles structures**

---

#### **1.A. Les métropoles**

La loi RCT crée par son article 12 une nouvelle catégorie d'EPCI, visant à faire émerger dans les grandes agglomérations françaises un acteur public de poids capable de rivaliser, en termes d'attractivité, avec les métropoles européennes. Par rapport aux communautés urbaines actuelles, l'innovation réside dans le niveau d'intégration de cet EPCI, dont la vocation est de regrouper « *plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion* » (article L. 5217-1 du CGCT).

L'originalité de cette structure est de se voir attribuer, non seulement les compétences exercées par les communautés urbaines, mais d'y ajouter de façon obligatoire des compétences aujourd'hui exercées par les départements (transport scolaire / gestion des routes / développement économique) et les régions (promotion économique du territoire à l'international). Elle peut également, de façon facultative et par convention, obtenir de ces collectivités la gestion de « *tout ou partie des compétences attribuées au département dans le domaine de l'action sociale* », la construction et l'entretien des collèges et lycées présents sur son territoire, etc.

La création d'une métropole doit répondre à un critère démographique, avec un seuil minimal de 500 000 habitants, ainsi qu'à un critère territorial puisque le territoire de la métropole doit être d'un seul tenant et sans enclave.

L'initiative de la création d'une métropole appartient exclusivement aux élus.

---

<sup>4</sup> Les dispositions juridiques sont citées principalement par référence au code général des collectivités territoriales (CGCT), dans lequel la loi RCT a été intégrée. Dans un souci de précision, référence est aussi faite aux articles du texte de la loi elle-même.

### **Dispositions relatives aux personnels :**

La loi RCT est relativement précise concernant à la fois les procédures et les garanties données aux agents, dans le cadre de la création d'une métropole.

Pour les agents de l'EPCI déjà existant (souvent une communauté urbaine) la métropole se substitue, en vertu des dispositions des articles L. 5211-41 (transformation), L. 5211-41-1 (élargissement de périmètre) ou L. 5211-41-3 du CGCT (fusion), aux structures existantes. Les personnels sont alors « *réputés relever* » du nouvel EPCI dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs.

En ce qui concerne le transfert des compétences en provenance des départements et régions, il faut distinguer deux cas :

- **Pour les compétences transférées de droit**, c'est-à-dire obligatoirement confiées aux métropoles, la procédure est très clairement décrite à l'article L. 5217-7 I et II du CGCT : la procédure de transfert des agents, c'est-à-dire la mutation automatique, constitue la règle (al. 1).

Une convention entre la métropole d'une part, le département et la région, d'autre part, constate la liste des services ou parties de services qui sont, pour l'exercice de leurs missions, mis à disposition de la métropole en vue de leur transfert. Les modalités et dates de transferts définitifs sont définies dans le cadre de cette convention (al. 2), après avis systématique des comités techniques paritaires (CTP)<sup>5</sup> des deux collectivités. Il s'agit ici d'une mise à disposition temporaire des services qui se trouvent dès lors placés sous l'autorité du président de la métropole, dans l'attente de leur transfert définitif.

Il est cependant possible pour le département de choisir, « dans le cadre d'une bonne organisation des services », de mettre à disposition tout ou partie des services concernés par le transfert de compétence (al. 3). Ainsi la collectivité peut préférer au transfert, une mise à disposition de ses services sans limitation de durée.

Ce dispositif n'est pas repris au II du même article. Il est donc probable concernant les compétences régionales transférées de droit, que seul le transfert automatique des agents soit possible. Cela pose cependant un problème d'équité entre les agents d'un conseil général et ceux d'un conseil régional ;

- **Pour les compétences transférées sur demande de la métropole**, la loi n'affirme pas clairement la prévalence du choix du transfert automatique, mais laisse aux deux autorités (métropole d'une part, région ou département d'autre part) le soin de décider si le transfert de compétence se traduira par un transfert d'agents ou une mise à disposition. En revanche le texte ne donne aucune liberté de choix aux agents.

---

<sup>5</sup> La loi RCT ne fait mention que de « *comités techniques* », anticipant sans doute l'application de la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social qui met fin au paritarisme de ces instances. Néanmoins, la modification du nom et de la composition de ces comités n'interviendra qu'aux prochaines élections professionnelles. Aussi, le reste de ce rapport continuera de faire référence aux comités techniques paritaires (CTP).

Au terme de cette procédure, les garanties données aux agents sont clairement décrites dans le IV de l'article L. 5217-7 du CGCT :

- les agents conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire, ainsi qu'à titre individuel les avantages collectivement acquis en vertu de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ;
- l'article précise la situation des agents non titulaires qui « conservent, à titre individuel, le bénéfice des stipulations de leur contrat. Les services antérieurement accomplis en qualité d'agent non titulaire du département ou de la région sont assimilés à des services accomplis dans la métropole. »

Enfin, la loi prévoit également la situation des personnels de l'Etat, transférés suite à la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 dite « liberté et responsabilité locale » et placés en détachement sans limitation de durée. Ce dispositif spécifique de détachement prévu par l'article 109, III de la loi n° 2004-809, a permis aux agents ne souhaitant pas intégrer la fonction publique territoriale, de rester agents de l'Etat. Pour ces agents (personnels techniciens ouvriers de services – TOS – des collèges et lycées et agents des ex-directions départementales de l'équipement – DDE), de nouveau transférés lors de la création d'une métropole, une procédure spécifique est prévue au V de l'article L. 5217-7 du CGCT. Les agents sont réintégrés dans leur corps d'origine puis mis à disposition sans limitation de durée auprès de la métropole.

### **1.B. Les pôles métropolitains**

Outre la création de la métropole, l'article 20 de la loi RCT instaure également une nouvelle entité, le pôle métropolitain, qui vise là encore à proposer aux territoires urbains une nouvelle modalité d'organisation pour améliorer leur compétitivité, leur attractivité et leur aménagement, à travers une coopération renforcée d'EPCI « *en vue d'actions d'intérêt métropolitain en matière de développement économique, de promotion de l'innovation, de la recherche, de l'enseignement supérieur et de la culture, d'aménagement de l'espace [...] et de développement des infrastructures et des services de transport [...]* », désormais codifié à l'article L. 5731-1 du CGCT.

Un pôle métropolitain doit être composé d'EPCI à fiscalité propre formant un ensemble de plus de 300 000 habitants autour d'un EPCI-centre de plus de 150 000 habitants<sup>6</sup>. Ce critère démographique ne s'accompagne d'aucune obligation de continuité territoriale.

En outre, le régime juridique applicable est le même que celui qui régit les syndicats mixtes. La création d'un pôle métropolitain relève de l'initiative des élus locaux, qui bénéficient de la liberté de choix des actions d'intérêt métropolitain, sans aucune intervention des préfets.

Ainsi, cette formule, plus souple et moins intégrée que celle des métropoles, a rencontré un succès certain auprès des élus locaux puisque début juillet 2011 avaient déjà été recensés 21 projets de pôles métropolitains (par exemple entre Brest, Rennes, Nantes, St-Nazaire et

---

<sup>6</sup> Une dérogation est prévue dans le cas de pôles métropolitains limitrophes d'un État étranger, pour lesquels le seuil démographique de l'EPCI-centre est abaissé à 50 000 habitants. Mais cette fois, un tel pôle est soumis à la contrainte de constituer un ensemble d'un seul tenant et sans enclave.

Angers ou entre Strasbourg et Mulhouse). Le Sillon lorrain a été le premier pôle effectivement constitué, en septembre dernier, regroupant Nancy, Metz, Thionville et Epinal.

### ***Dispositions relatives aux personnels :***

La loi RCT détaille les modalités de création de cette nouvelle structure, ses compétences ainsi que ses règles de fonctionnement, sans contenir de dispositions relatives aux personnels. De fait, les effets directs en termes de ressources humaines sont limités par l'absence de transferts de compétence de la part des EPCI membres d'un pôle métropolitain.

Cependant, ces coopérations à géométrie variable pourront notamment se traduire par la mutualisation ou l'approfondissement des complémentarités entre grands équipements, que ce soit dans le domaine culturel, sportif ou des transports, et ainsi impliquer des conséquences pour les agents.

### **1.C. Les communes nouvelles**

La loi prévoit un nouveau dispositif de fusion, remplaçant celui prévu par la loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 dite « loi MARCELLIN », visant à stimuler les regroupements de communes. Les dispositions de l'article 21 de la loi RCT prévoient une nouvelle procédure de fusion, dans lequel la « commune nouvelle » issue du regroupement des autres communes se substitue à elles juridiquement pour « *toutes les délibérations et les actes, pour l'ensemble des biens, droits et obligations, dans les syndicats dont les communes étaient membres* » (article L. 2113-5, I du CGCT).

Cependant les « anciennes » communes ne disparaissent pas, elles deviennent des communes déléguées, selon les principes de la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 dite « Paris-Lyon-Marseille », pour lesquelles officient toujours un maire délégué ainsi qu'un conseil de la commune déléguée, qui décident et délibèrent des compétences que la commune nouvelle leur confie (notamment l'implantation et le programme d'aménagement des équipements de proximité, ou la gestion de certains équipements).

### ***Dispositions relatives aux personnels :***

La commune nouvelle se substitue aux différentes communes en tant qu'employeur des agents concernés. L'article L. 2113-5 I (al. 6) du CGCT explique ainsi que « *l'ensemble des personnels de l'établissement public de coopération intercommunale supprimé et des communes dont est issue la commune nouvelle est réputé relever de cette dernière dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les siennes. Les agents 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 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.* »

La formulation utilisée par le législateur réitère les garanties essentielles que la loi offre aux agents territoriaux. Les agents titulaires sont assurés de conserver leurs conditions statutaires et leur niveau de rémunération. Les agents non titulaires quant à eux sont certains de la reprise des dispositions de leur contrat.

## 1.D. Les regroupements de régions et de départements

### 1.D. a) La loi RCT crée deux nouveaux dispositifs

**Le regroupement de départements** : dans son article 26, la loi dispose que « *Plusieurs départements formant, dans la même région, un territoire d'un seul tenant peuvent, par délibérations concordantes de leurs conseils généraux, demander à être regroupés en un seul département* » (article L. 3114-1 du CGCT). Une consultation des électeurs est nécessaire, le regroupement ne pouvant avoir lieu que si la majorité absolue des suffrages exprimés, correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits, est recueillie. Si c'est le cas, le regroupement est prononcé par décret en Conseil d'Etat.

**Le rattachement d'un département à une région limitrophe** : l'article 27 de la loi dispose que « *Un département et deux régions contiguës peuvent demander, par délibérations concordantes de leurs assemblées délibérantes, une modification des limites régionales visant à inclure le département dans le territoire d'une région qui lui est limitrophe* » (article L. 4122-1-1 du CGCT). La même exigence de consultation des électeurs est requise et la modification des limites territoriales est également décidée par décret en Conseil d'Etat.

### 1.D. b) La loi RCT modifie deux dispositifs<sup>7</sup>

**Le regroupement de régions** : aux termes de l'article 28 de la loi, « *Plusieurs régions formant un territoire d'un seul tenant et sans enclave peuvent, par délibérations concordantes de leurs conseils régionaux, demander à être regroupées en une seule région.* » (article L. 4123-1 du CGCT). Un tel projet doit être soumis pour avis aux conseils généraux concernés et donner lieu à une consultation des électeurs, devant recueillir « *dans chacune des régions concernées, l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés, correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits.* » Le regroupement est ensuite décidé par décret en Conseil d'Etat.

**L'union d'une région et des départements qui la composent dans une nouvelle collectivité territoriale à statut spécifique** : enfin, l'article 29 de la loi dispose que « *Une région et les départements qui la composent peuvent, par délibérations concordantes de leurs assemblées délibérantes, demander à fusionner en une unique collectivité territoriale exerçant leurs compétences respectives* » (article L. 4124-1 du CGCT). Les conditions sont identiques à celles du cas précédent, à la différence qu'ensuite, la fusion est décidée non par décret mais par la loi.

---

<sup>7</sup> Le regroupement de régions était déjà prévu à l'article L. 4123-1 du CGCT dans la version antérieure à la loi RCT (la procédure n'ayant cependant jamais été utilisée).

Concernant la création d'une nouvelle collectivité territoriale à statut spécifique, se substituant à une région et aux départements qui la composent, la possibilité était ouverte en vertu du premier alinéa de l'article 72 de la Constitution qui dispose que : « *Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.* »

### **Dispositions relatives aux personnels :**

Ces quatre articles de la loi RCT ne font aucune mention des personnels.

Cependant, l'annonce de la volonté du Conseil régional d'Alsace et des départements du Bas et du Haut-Rhin de s'unir au sein d'une collectivité unique va donc exiger, au-delà de la consultation obligatoire des électeurs du territoire, que le législateur détermine l'organisation et les conditions d'administration de la nouvelle entité<sup>8</sup>. Il est probable et souhaitable qu'à cette occasion, la situation des agents soit clairement abordée.

## **2. La loi RCT relance la réforme de la carte intercommunale**

---

L'achèvement de la carte intercommunale constitue l'un des grands chantiers engagés par la loi du 16 décembre 2010. Elle donne aux préfets trois lignes directrices dans la formulation des propositions de schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) :

- faciliter l'intégration des communes isolées dans un EPCI à fiscalité propre ;
- rendre plus cohérent le périmètre des EPCI et des syndicats mixtes ;
- réduire le nombre de syndicats.

Les réflexions en cours au sein de chaque département conduisent à des évolutions de périmètres parfois très importantes et brutales. Les discussions intervenues, lors de la venue du ministre des collectivités territoriales à la 22<sup>ème</sup> convention de l'Association des communautés de France (ADCF) en septembre 2011, montrent combien les changements qui vont intervenir auront des conséquences fortes sur les organisations existantes, et donc sur les personnels. A ce stade, il n'est pas possible d'esquisser un bilan général, mais les suppressions de syndicats, les fusions, extensions ou dissolutions d'EPCI devraient vraisemblablement être nombreuses, avec un nombre très élevé d'agents concernés.

La loi prévoit que le SDCI sera publié au plus tard au 31 décembre 2011, pour une mise en œuvre achevée au 1<sup>er</sup> juin 2013. Dans la majorité des départements, les discussions concernant ce schéma n'étant pas terminées, de nombreux élus ont demandé au gouvernement d'allonger les délais initialement prescrits. Le ministre des collectivités territoriales, dans son discours prononcé lors de la convention de l'ADCF, a exprimé le souhait du gouvernement de faire preuve de souplesse et son intention de favoriser le consensus au niveau local. Pourtant une incertitude persiste sur la nécessité de faire appel à la loi pour décaler le calendrier prévu. Le ministre des collectivités territoriales considère que les discussions au sein des départements peuvent se poursuivre sans que le législateur doive à nouveau se prononcer. D'autres commentateurs expliquent qu'il faut passer par la loi. De nombreuses propositions de loi<sup>9</sup> déposées à l'Assemblée Nationale et au Sénat

---

<sup>8</sup> En effet, l'article L. 4124-1, III du CGCT dispose que : « *La fusion de la région et des départements qui la composent en une unique collectivité territoriale est décidée par la loi, qui détermine son organisation et les conditions de son administration* ».

<sup>9</sup> Proposition de loi n° 8 (2011-2012) de Mmes GOULET et FERAT et M. MAUREY, déposée au Sénat le 7 octobre 2011

Proposition de loi n° 49 (2011-2012) de M. LEROY, déposée au Sénat le 19 octobre 2011

demandent explicitement un report de calendrier. La proposition de loi<sup>10</sup> émanant de M. Jean-Pierre SUEUR, votée par le Sénat le 4 novembre 2011, pourrait être le support législatif de cette modification. Quoi qu'il en soit, un très grand flou demeure sur les échéances qui devront être tenues, ce qui est susceptible d'entretenir une plus grande incertitude des agents qui manquent de visibilité.

Le représentant de l'Etat dispose de six procédures distinctes pour mettre en œuvre son schéma, décrites aux articles 60 et 61 de la loi RCT :

- la création d'un EPCI ;
- la modification du périmètre d'un EPCI à fiscalité propre ;
- la fusion d'EPCI dont au moins un est à fiscalité propre ;
- la dissolution d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte fermé ;
- la modification du périmètre d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte fermé ;
- la fusion de syndicats de communes ou de syndicats mixtes fermés.

### ***Dispositions relatives aux personnels :***

Les articles précités de la loi RCT n'évoquent pas la situation des agents. En effet ces six dispositifs existent depuis plusieurs années. La loi prévoit seulement les conditions juridiques de leur utilisation et organise notamment les prérogatives du représentant de l'Etat et de la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI).

Il faut donc revenir au droit commun, pour connaître les mesures concernant les agents. De manière générale, il est prévu, en cas de changement d'employeur, que :

- les conditions d'emploi et de statut sont maintenues pour l'ensemble des agents titulaires et non titulaires ;
- cela recouvre notamment le maintien du régime indemnitaire, s'il est plus favorable, ainsi que les avantages collectivement acquis au sens de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ;
- les agents non titulaires conservent la nature de l'acte d'engagement en vigueur au moment de la transformation.

## **2.A. Les différents dispositifs prévus et leurs conséquences pour les personnels**

### ***2.A. a) Le dispositif de création d'un EPCI***

L'impact de la création d'un EPCI sur les agents est connu. Lors de sa création, l'intérêt communautaire de la nouvelle structure est défini. Il comprend des compétences obligatoires, facultatives et optionnelles, selon la volonté des élus. La prise de compétence

---

Proposition de loi n° 3826 de M. PELISSARD visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale, déposée à l'Assemblée Nationale le 18 octobre 2011

<sup>10</sup> Texte n° 793 (2010-2011) de M. SUEUR, déposé au Sénat le 19 septembre 2011 : Proposition de loi tendant à préserver les mandats en cours des délégués des établissements publics de coopération intercommunale menacés par l'application du dispositif d'achèvement de la carte de l'intercommunalité

par l'EPCI se traduit par le dessaisissement des communes. Les transferts de services sont régis par l'article L. 5211-4-1 du CGCT, selon lequel les services en charge de ces compétences sont automatiquement transférés ou simplement mis à disposition.

#### 2.A. b) Le dispositif de modification du périmètre d'un EPCI à fiscalité propre

La modification du périmètre d'un EPCI signifie soit que celui-ci élargit son périmètre en accueillant de nouvelles communes, soit que son périmètre est réduit par le retrait d'une ou plusieurs communes. Il faut distinguer deux cas de figure :

- pour l'élargissement des périmètres intercommunaux, la loi ne prévoit pas de modalités spécifiques de transfert du personnel. L'article L. 5211-18 du CGCT n'évoque pas le sort des agents. Cependant, un élargissement de périmètre s'apparente du point de vue de la commune intégrée, à une création d'EPCI, dont l'impact sur les agents est régi par l'article L. 5211-4-1 du CGCT. En effet, en intégrant le périmètre, la commune transfère les compétences définies par l'intérêt communautaire.<sup>11</sup> Sur la base de cet article les agents peuvent être soit mis à disposition soit transférés par mutation automatique, et voient leurs conditions statutaires ou contractuelles, ainsi que leur niveau de rémunération, garantis ;
- si le périmètre de l'EPCI se rétrécit, c'est-à-dire en cas de retrait d'une ou plusieurs communes, la loi est silencieuse sur le devenir des agents. Ainsi l'article L. 5211-19 du CGCT qui prévoit cette situation n'évoque pas les agents et se borne à détailler la procédure juridique conduisant à l'arrêté de retrait.

#### 2.A. c) Le dispositif de fusion d'EPCI

Dans le cadre de la fusion d'EPCI, la loi donne aux agents les mêmes garanties générales que dans les autres dispositifs. L'article L. 5211-41-3, III du CGCT prévoit que l'EPCI issu de la fusion exerce d'emblée l'ensemble des compétences obligatoires des deux EPCI fusionnés. Les personnels de ces EPCI relèvent de l'EPCI issu de la fusion dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs. Les agents non titulaires conservent la jouissance des dispositions de leur contrat. Tous les agents conservent de droit leur régime indemnitaire s'ils y ont intérêt.

Cependant le même article précise que le nouvel EPCI peut, dans un délai de trois mois, restituer aux communes les compétences optionnelles et facultatives que les EPCI qui fusionnent exerçaient. La loi ne prévoit pas de procédure précise, notamment pour régler le sort des agents.

---

<sup>11</sup> « Selon la doctrine et la jurisprudence il convient d'appliquer dans ce cas les dispositions de l'article L. 5211-4-1-I du même code relatives au transfert de compétences à un établissement public de coopération intercommunale. ».

Floriane BOULAY, « Evolution statutaire des communautés et devenir des personnels », Association des Communautés de France, 2009.

2.A. d) Le dispositif de dissolution d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte fermé

Les réorganisations prévues par la loi RCT vont conduire à la disparition d'un grand nombre de syndicats. Plusieurs scénarios sont envisageables.

En toute logique, les compétences exercées par un syndicat ont vocation à être prises en charge par le nouvel EPCI. La loi prévoit que l'EPCI peut se substituer au syndicat pour l'ensemble de ses biens, de ses obligations et de ses droits (article L. 5211-41-2 al. 2 du CGCT). Les agents du syndicat dissout relèvent du nouvel établissement dans leurs conditions de statut et d'emploi initiales.

Cependant, la loi organise également la dissolution d'un syndicat, sans que la compétence ne soit reprise par un EPCI. Elle envisage donc un retour de ses compétences aux communes. L'article L. 5212-33 du CGCT prévoit que les agents du syndicat sont répartis entre les communes membres après avis des commissions administratives paritaires (CAP) compétentes. L'article prévoit alors deux garanties pour les agents :

- « la répartition des personnels concernés entre les communes (...) ne peut donner lieu à un dégageant des cadres » c'est-à-dire à ce qu'ils soient reclassés ou indemnisés ;
- les agents seront nommés dans un emploi de même niveau en tenant compte de leurs droits acquis. Ainsi les personnels d'un syndicat dissous sont assurés qu'aucun emploi qui ne correspondrait à leur grade ne le sera proposé, et qu'ils conserveront notamment leur niveau de traitement. Dans l'hypothèse où la commune ne serait pas en capacité de proposer des emplois de même niveau aux agents qui lui sont transférés, ceux-ci seront alors placés en surnombre pour une durée d'un an, puis placés auprès du CNFPT ou du centre de gestion compétent.

2.A. e) Le dispositif de modification du périmètre d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte fermé

De façon analogue à des modifications de périmètre pour les EPCI, la loi ne fait aucune mention de la situation des agents. Une modification de périmètre se concrétise soit sous la forme d'un élargissement, c'est-à-dire par l'adhésion d'une ou plusieurs communes au syndicat, soit par la réduction du périmètre, c'est-à-dire par le retrait d'une ou plusieurs communes. Aucun article n'est consacré à l'adhésion d'une commune. Par contre, le retrait d'une commune est régi par l'article L. 5212-29 du CGCT, sans pour autant qu'il ne contienne de disposition concernant les agents.

2.A. f) Le dispositif de fusion de syndicats de communes ou de syndicats mixtes fermés

L'article 46 de la loi RCT a introduit un nouvel article dans le CGCT rendant possible la fusion de syndicats de communes ou de syndicats mixtes : c'est désormais l'article L. 5212-27 du CGCT qui régit cette procédure. Les garanties données aux agents sont les suivantes :

- les personnels des syndicats qui fusionnent sont réputés relever du nouveau syndicat, dans leurs conditions de statut et d'emploi initiales ;

- les agents non titulaires de droit public conservent la nature de leur acte d'engagement initial en vigueur au moment de la fusion ;
- le régime indemnitaire antérieur et les avantages collectivement acquis sont automatiquement maintenus, dès lors que l'alinéa 5 de l'article L. 5212-27, III du CGCT dispose que « *le syndicat issu de la fusion est substitué de plein droit, pour l'exercice de ses compétences, dans son périmètre, aux anciens syndicats dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes* », ce qui inclut les délibérations relatives au régime indemnitaire.

Cependant, de façon analogue à la fusion d'EPCI, lorsque toutes les compétences ne sont pas reprises par l'établissement fusionné, aucun dispositif législatif ne prévoit de procédure décrivant le devenir des agents.

## **2.B. Des incertitudes importantes persistent**

La dynamique générée par la loi RCT pour l'achèvement de la réforme intercommunale fait apparaître plusieurs difficultés qui ne sont pas réglées par la loi et qui font peser des incertitudes sur l'avenir des agents. A partir des différentes limites évoquées plus haut, deux situations peuvent être pointées, pour lesquelles la loi n'organise ni ne sécurise le devenir des agents.

### *2.B. a) En cas de retrait de compétence*

Que se passe-t-il lorsqu'une compétence exercée par un EPCI ou un syndicat n'est plus prise en charge par la nouvelle structure issue d'une fusion ?

La situation se présente assez souvent sur le terrain, entre des EPCI de grande taille, à vocation stratégique et donc peu intégrés, et des EPCI plus petits, souvent des communautés de communes, qui ont développé une offre plus importante de services publics locaux de proximité. Il peut alors arriver que la grande intercommunalité ne souhaite pas prendre en charge ces compétences de proximité qu'elle aurait à mettre en œuvre sur l'ensemble de son périmètre (par exemple, le portage de repas à domicile, la prise en charge de la petite enfance etc.). Dès lors, que faire des compétences non transférées ? Deux cas de figure peuvent être envisagés :

- cette question est abordée par la loi en cas de dissolution d'un syndicat (cf. *supra* article L. 5212-33 du CGCT avec ses garanties prévues pour les agents) mais elle ne l'est pas en cas de fusion ;
- par contre en ce qui concerne les EPCI, si l'article L. 5211-25-1 du CGCT prévoit le cas d'un retrait de compétence, rien n'est anticipé pour les agents.

L'urgence de cette question au cours des réorganisations actuelles, a conduit à faire émerger ce débat lors de la convention de l'ADCF en octobre 2011. Le ministre des collectivités territoriales s'est prononcé à cette occasion en faveur de la création de nouveaux syndicats à même de reprendre les compétences exercées par les EPCI qui doivent s'en défaire au moment d'une fusion dans une structure moins intégrée.

La proposition de loi de M. SUEUR portant diverses dispositions relatives à l'intercommunalité, votée par le Sénat le 4 novembre 2011, pointe également « *l'incertitude*

sur le transfert aux nouvelles communautés de compétences actuellement confiées à des syndicats spécialisés ou sur la reprise de certaines compétences de proximité au sein de structures intercommunales élargies<sup>12</sup> ». Par suite, pour éviter le retour non souhaité ou impossible de certaines compétences aux communes, elle propose de soustraire les syndicats compétents en matière scolaire ou d'action sociale à l'encadrement prévu par la loi du 16 décembre 2010. La proposition de loi envisage également une autre solution consistant à définir un « intérêt communautaire territorialisé » et donc à permettre le développement de communautés à géométrie variable.

#### 2.B. b) En cas de retrait de commune

La même difficulté apparaît lorsqu'une commune se retire soit d'un syndicat, soit d'un EPCI. La loi ne prévoit aucun dispositif précis pour sécuriser la situation des agents. En effet se pose la question de savoir si la commune, lorsqu'elle se retire de la structure de coopération (syndicat ou EPCI), récupère les agents qu'elle lui avait transférés.

Ce sujet a suscité un débat à l'Assemblée Nationale en 2007 puis en 2009, mettant en lumière deux positions contraires :

- la première position consiste à dire que l'agent, une fois transféré à l'EPCI en vertu de l'article L. 5211-4-1 I du CGCT, relève du seul EPCI sous réserve des modalités classiques de détachement, mise à disposition ou mutation, en vertu du droit commun de la fonction publique territoriale ;
- la deuxième position considère que les élus doivent pouvoir se mettre d'accord, au moment du retrait de la commune, sur une répartition du personnel, en vertu du principe de parallélisme des formes. Si l'adhésion de la commune à l'EPCI implique un transfert d'agent, son retrait devrait pouvoir permettre en parallèle un retour de ces agents.

La DGCL a avancé deux positions successives contraires, mais la dernière en date a été exprimée lors d'une réponse du Secrétariat d'Etat à l'intérieur et aux collectivités territoriales, publiée au Journal officiel du Sénat le 19 février 2009, à la question écrite n° 05649, du sénateur Hugues PORTELLI :

*« Les modalités de retrait d'une commune d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) sont fixées par l'article L. 5211-19 du code général des collectivités territoriales. La loi ne prévoit pas d'obligation de réintégration dans les services de la commune des personnels transférés de la commune à l'EPCI en application de l'article L. 5211-4-1. Néanmoins, il convient de signaler que les modalités de retrait d'une commune d'un EPCI prévoient la nécessité du « consentement de l'organe délibérant de l'établissement » et que le retrait est également subordonné à « l'accord des conseils municipaux exprimé dans les conditions de majorité requises pour la création de l'établissement ».*

*Dès lors, les conditions d'emploi de certains personnels de l'EPCI, qu'ils soient transférés de la commune qui envisage ultérieurement son retrait ou qu'il s'agisse d'agents recrutés par*

---

<sup>12</sup> Rapport n° 67 (2011-2012) de M. RICHARD, fait au nom de la commission des lois, déposé au bureau du Sénat le 26 octobre 2011

*l'EPCI avant la demande de retrait de la commune, peuvent faire l'objet d'une discussion entre, d'une part, la commune envisageant son retrait et, d'autre part, l'EPCI et les autres communes membres*<sup>13</sup>. Cette discussion peut ainsi porter, selon l'importance prise par la compétence en question, *sur le transfert d'une partie ou de la totalité des personnels précédemment employés par la commune ainsi que sur le devenir des agents recrutés avant l'annonce du souhait de retrait par une des communes membres de l'EPCI.*

*Enfin, dans l'hypothèse où un EPCI conserverait un nombre d'agents trop important au regard d'une activité plus limitée, il convient de signaler que l'article 97 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale prévoit les modalités selon lesquelles les collectivités territoriales peuvent être amenées à supprimer des emplois ainsi que les conditions de reclassement des fonctionnaires territoriaux occupant ces emplois. »*

Deux points importants peuvent être déduits de la position de la DGCL :

- dans le cadre de l'accord que l'EPCI doit donner à la commune pour lui permettre son retrait, la DGCL envisage donc qu'une discussion s'engage pour un transfert éventuel des agents provenant à l'origine de cette commune. Cependant, il est vraisemblable que l'application des conditions de l'article L. 5211-4-1 du CGCT, qui permet un transfert automatique des agents, ne soit pas envisageable. Par conséquent, les agents devraient garder la possibilité de refuser cette mutation. Finalement les modalités précises d'un retour des agents dans la commune d'origine restent opaques ;
- cependant la DGCL rappelle que si le nombre d'agents est trop important, l'EPCI garderait la possibilité de supprimer des emplois, avec pour conséquence pour les agents titulaires d'être pris en charge par le centre de gestion compétent.

### **3. La loi RCT sécurise et généralise les pratiques de mutualisation de services**

---

Que ce soit au sein de l'intercommunalité ou pour les conseils généraux et régionaux, la loi RCT vise clairement à encourager et développer la mutualisation entre les entités.

Le législateur organise ainsi un recours accru à la contractualisation. Néanmoins, souhaitant sans doute laisser une marge de manœuvre aux élus locaux, le texte de la loi RCT reste assez flou sur le contenu précis des différentes conventions qu'il évoque, et ne contient que peu de dispositions relatives aux personnels<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Nous soulignons.

<sup>14</sup> A ce titre, cela suscite des réactions diverses de la part des directeurs généraux des collectivités dont les propos sont rapportés dans les actes du colloque de l'ANDGDGARD du 24 mai 2011 (cahier détachable « Le management territorial face à la crise des finances publiques », *La Gazette des communes, des départements et des régions*, 31 octobre 2011).

Eric JALON, directeur général des collectivités locales explique qu'« *il y avait au début du texte la volonté d'aller assez loin dans la réorganisation des compétences en renvoyant ce travail à un projet de loi à venir. [...] Le législateur a décidé d'aborder cela d'une façon beaucoup plus modeste en renvoyant à l'accord local dans le cadre des schémas 2015 la réorganisation des compétences et la mutualisation des services* » (page 27). Il poursuit : « *Ce que nous avons essayé de faire, c'est de mettre sur la table une boîte à outils aussi complète que*

### 3.A. La loi RCT clarifie, sécurise et étoffe les possibilités de mutualisations au sein du bloc communal

#### 3.A. a) Clarification des dispositions relatives à la mise à disposition de services en cas de transferts de compétences et sécurisation des conventions afférentes

Le cadre de la mise à disposition de services entre communes et EPCI, introduite par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 et détaillée dans l'article L. 5211-4-1 du CGCT, a été remanié par la loi RCT, en vue de clarifier ses conditions d'application et de favoriser ce mécanisme<sup>15</sup>.

Certes, la loi réaffirme le lien entre transfert de compétences et transfert de services, à travers le principe général selon lequel le premier entraîne le second, avec pour conséquence la mutation automatique des agents effectuant la totalité de leurs fonctions au sein des services concernés.

Mais elle permet une dérogation au transfert de services en cas de transfert partiel de compétences. L'article 65 de la loi RCT a introduit à l'article L. 5211-4-1 du CGCT la possibilité pour une commune, dans le cadre d'une bonne organisation des services, de conserver tout ou partie des services concernés par un transfert partiel de compétences vers l'EPCI dont elle est membre. Dans une telle configuration, le ou les services sont mis à disposition de l'EPCI.

---

*possible en termes de mutualisation, en termes de réorganisation des compétences et des cofinancements pour permettre à ceux qui en ont la charge de s'en saisir et de conjuguer ces outils là avec la contrainte objective qui pèse sur les finances publiques » (page 33).*

Mais Jean-Christophe ERARD, DGS de la ville de Caen estime qu'« aujourd'hui on joue y compris avec la loi à placer des principes et à donner des horizons en se disant qu'ils ne seront pas atteints. On désorganise le fonctionnement des institutions républicaines [...] que, de grâce, on ait enfin un discours clair et rassurant pour la population comme pour les agents sur ce que demain nous ferons et quel est le dispositif dans lequel on va rentrer » (page 35).

Par ailleurs, lors du même colloque, Jean-Luc BERTOGLIO, DGA du SAN Ouest-Provence et conseiller du président de la communauté urbaine de Marseille a remarqué : « Quand vous prenez la réforme territoriale, il n'y a pas un mot sur la dimension humaine et managériale alors que vous avez une loi de 60 pages qui est censée bouleverser les équilibres futurs ».

<sup>15</sup> Certaines de ces exigences visent à sécuriser le régime des mises à disposition « ascendantes » de services vis-à-vis du droit communautaire. En effet, dans un avis motivé datant du 29 juin 2007, la Commission européenne avait estimé que les conventions de mise à disposition de services d'une commune au bénéfice d'un EPCI dont elle est membre, sans procédure de passation de marché, apparaissaient comme contraire aux exigences du droit de la concurrence.

C'est pourquoi, la loi RCT prévoit plusieurs critères évitant que les conventions de mise à disposition de services ne puissent être requalifiées en conventions de prestations de services :

- la conservation par une commune de tout ou partie de ses services concernés par un transfert de compétences n'est possible que lorsque le transfert de compétences à l'EPCI à fiscalité propre a été partiel et non intégral et seulement si cette conservation se justifie pour une bonne organisation des services, les deux conditions étant cumulatives ;
- dans cette configuration, la mise à disposition du ou des services par la commune est obligatoire et non facultative ;
- les conventions doivent précisément fixer les modalités des mises à disposition de services et les conditions de remboursement. A ce titre, il convient d'inclure l'ensemble des frais de fonctionnement du service, au-delà de la seule rémunération des agents.

Le dispositif inverse, de mise à disposition de services de l'EPCI vers ses communes membres, est également possible. A cet égard, la référence à la « gestion unifiée » telle que décrite dans la version antérieure de l'article disparaît.

Que la mise à disposition soit « ascendante » ou « descendante »<sup>16</sup>, ses modalités doivent être organisées *via* la conclusion d'une convention entre la ou les communes et l'EPCI, après consultation des CTP compétents. La loi précise également que la convention doit définir les conditions de remboursement des frais de fonctionnement du service par la structure qui bénéficie de la mise à disposition. Les modalités de ce remboursement ont été précisées depuis par le décret n° 2011-515 du 10 mai 2011 relatif au calcul des modalités de remboursement des frais de fonctionnement des services mis à disposition dans le cadre de l'article L. 5211-4-1 du CGCT. Celui-ci s'effectue sur la base d'un coût unitaire de fonctionnement du service, multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement constatées par la structure qui bénéficie de la mise à disposition. A ce titre, la convention est tenue de définir la méthode de détermination du coût unitaire de fonctionnement et doit contenir une prévision d'utilisation du service mis à disposition exprimée en unités de fonctionnement.

### ***Dispositions relatives aux personnels :***

Le nouvel article L. 5211-4-1 tel qu'il résulte des modifications apportées par la loi RCT dispose que :

- en cas de transfert d'un service d'une commune vers un EPCI à fiscalité propre, les fonctionnaires territoriaux et agents non titulaires exerçant *en totalité* leurs fonctions dans ce service sont automatiquement transférés vers l'EPCI, dans les mêmes conditions de statut et d'emploi. Les modalités du transfert de ces personnels font l'objet, après avis des CTP compétents, d'une décision conjointe de la commune et de l'EPCI ;
- en cas de transfert d'un service d'une commune vers un EPCI à fiscalité propre, les fonctionnaires territoriaux et agents non titulaires exerçant *en partie* seulement leurs fonctions dans ce service ont le choix entre le transfert à l'EPCI ou la mise à disposition, de plein droit et sans limitation de durée, à titre individuel et pour la partie de leurs fonctions relevant du service transféré. Ils sont alors placés sous l'autorité fonctionnelle du président de l'EPCI. Les modalités de cette mise à disposition sont réglées, après consultation des CTP compétents, par une convention liant la commune et l'EPCI.

Les agents transférés dans l'un ou l'autre de ces deux cas conservent leur régime indemnitaire, s'ils y ont intérêt, et les avantages collectivement acquis, prévus à l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, sont également maintenus à titre individuel.

---

<sup>16</sup> Ce type de mises à disposition existait déjà avant la loi RCT, comme l'illustre le cas de la communauté d'agglomération de Plaine Commune et de ses communes membres :

- exemple de mise à disposition « ascendante » (*i.e.* des communes vers l'EPCI) : les services municipaux d'entretien et de gestion des véhicules sont mis à disposition de la communauté d'agglomération pour son propre parc de véhicules communautaires ;
- exemple de mise à disposition « descendante » (*i.e.* de l'EPCI vers les communes) : les agents de l'EPCI en charge de l'aménagement, compétence transférée à Plaine commune, sont également en charge, pour le compte des communes, de l'instruction des permis de construire et autres documents d'urbanisme bien que ce champ demeure de la compétence des maires.

L'ensemble de ces dispositions est valable lorsqu'à l'inverse, il s'agit de transferts de personnels de l'EPCI vers ses communes membres.

**3.A. b) Création de services communs : mise à disposition de services sur une base volontaire, indépendamment de tout transfert de compétences**

L'article 66 de la loi RCT a introduit dans le CGCT un nouvel article L. 5211-4-2 destiné à favoriser la mutualisation des services fonctionnels (ressources humaines, informatique, marchés, gestion financière...) entre un EPCI à fiscalité propre et ses communes membres, sous la forme de services communs. Ces entités sont désormais autorisées à se doter, en dehors des compétences transférées, de tels services communs, regroupant les moyens humains et techniques affectés aux missions concernées.

Aux termes de la loi RCT, la création de services communs est basée sur la conclusion, après avis des CTP compétents, d'une convention qui en organise le fonctionnement et les effets, et fixe les modalités de répartition des frais de fonctionnement induits. La gestion des services communs revient à l'EPCI.

Si cette disposition nouvelle a pu être critiquée comme une atteinte au principe de spécialité, la visée sous-jacente de ce système souple et basé sur le volontariat semble être de renforcer le sentiment d'appartenance des communes à l'intercommunalité, ainsi que l'intégration des EPCI.

***Dispositions relatives aux personnels :***

La loi RCT précise que les agents, titulaires ou non, qui remplissent en totalité ou en partie leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun sont de plein droit mis à disposition de l'EPCI pour le temps de travail consacré au service commun.

C'est le président de l'EPCI qui exerce, à l'égard des personnels mis en commun, les prérogatives de l'autorité disposant du pouvoir de nomination. En sont néanmoins exclues les prérogatives relevant des domaines dont l'alinéa 5 de l'article L. 5211-4-2 modifié du CGCT dresse la liste exhaustive, qui comprend : la promotion interne, la nomination aux grades et emplois de la fonction publique territoriale, la mise à disposition classique, le détachement, la position hors-cadre, la disponibilité, le congé parental, les avancements d'échelon et de grade, le pouvoir disciplinaire, la cessation de fonction (licenciement, démission, suppression d'emploi...), le licenciement pour insuffisance professionnelle, l'honorariat, la démission, la suppression d'emploi, et l'octroi de l'indemnité liée à la fin de détachement sur un emploi fonctionnel<sup>17</sup>.

Ces personnels conservent leur régime indemnitaire, s'ils y ont intérêt, et leurs avantages acquis, à titre individuel.

Enfin, ils sont soumis à l'autorité fonctionnelle du maire ou du président de l'EPCI selon que la mission réalisée l'est pour le compte de la commune ou de l'EPCI.

---

<sup>17</sup> Cf. Philippe PETIT et Guillaume DUMAS, « Mutualisations : Organisation et missions des services communs », *La Gazette des communes, des départements et des régions*, 30 mai 2011.

D'autre part, lorsqu'un service commun ne regroupe qu'une partie des communes membres de l'EPCI à fiscalité propre, la création de comités techniques communs à l'EPCI et aux seules communes concernées est possible.

*Cf. Annexe n° 2 résumant les impacts pour les personnels des différents transferts de compétences et mises à disposition de services prévus par la loi RCT pour le bloc communal. Il s'agit de la reprise de l'annexe 2 de la circulaire n° 11-07 du 4 avril 2011 mise à jour le 10 juin 2011 du Centre de gestion de la fonction publique territoriale du Morbihan, intitulée « Transfert de compétences, mutualisation de services et situation du personnel ».*

### 3.A. c) Possibilité de mise en commun de moyens matériels

La mutualisation est également encouragée avec le nouvel article L. 5211-4-3 du CGCT (article 66 de la loi RCT), à travers la possibilité pour un EPCI à fiscalité propre d'acquérir des matériels au bénéfice de ses communes membres, sans même l'obligation d'être doté des compétences pour lesquelles le matériel est nécessaire. Il s'agit de permettre le partage des moyens matériels de l'EPCI, sous sa responsabilité et en dehors de tout transfert de compétence.

C'est à nouveau par la contractualisation que les modalités de cette mise en commun s'organisent, par le biais de la signature par les structures concernées d'un règlement de mise à disposition.

### 3.A. d) Incitation et systématisation de la réflexion à travers le rapport relatif aux mutualisations de services

Le nouvel article L. 5211-39 du CGCT (article 67 de la loi RCT) dispose qu'à la suite de chaque renouvellement des conseils municipaux, un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'EPCI à fiscalité propre et ceux de ses communes membres doit être élaboré par le président de l'EPCI. Ce rapport doit notamment comporter un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre durant le mandat, prévoyant l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs des différentes entités et sur les dépenses de fonctionnement. Ce rapport, soumis à l'avis de chacun des conseils municipaux des communes membres, sera approuvé par l'organe délibérant de l'EPCI.

En outre, lors de chaque débat d'orientation budgétaire ou, à défaut, lors du vote annuel du budget, un bilan de l'état d'avancement de ce schéma de mutualisation devra être communiqué par le président de l'EPCI.

### 3.A. e) Des interrogations persistent néanmoins

#### *i. Que recouvre le terme de « gestion » des services communs par l'EPCI ?*

L'article L. 5211-4-2 alinéas 1 à 3 du CGCT ouvre la possibilité de constituer des services communs. Il prévoit que « les services ou partie(s) de services mis en commun sont gérés par l'EPCI » (al. 3). L'interrogation porte ici sur la signification du terme « gérer ».

Les prérogatives reconnues par la loi à l'autorité de nomination vis-à-vis des agents communaux du service commun sont en principe assurées par l'EPCI, à l'exception d'une liste d'attributions réservées au maire et précisées *supra*.

Néanmoins, un point semble devoir être clarifié au niveau de la prise en charge de la rémunération : dans le cadre d'une mise à disposition classique, la collectivité d'origine rémunère l'agent selon les mêmes règles que pour les agents en poste au sein de ses services, moyennant remboursement par la collectivité d'accueil, cette dernière pouvant prendre en charge un éventuel complément de rémunération (régime indemnitaire). Le nouveau cadre de mise à disposition impliquerait *a priori* le maintien d'une rémunération par la collectivité d'origine avec remboursement par la collectivité d'accueil, mais cette rémunération devrait prendre en compte le régime indemnitaire le plus avantageux pour l'agent. Ainsi, une commune pourrait être conduite à verser à des agents mis à disposition de l'EPCI un régime indemnitaire plus avantageux que celui versé à ses propres agents, situation susceptible de générer des tensions ainsi qu'une pression forte à l'alignement par le haut des régimes indemnitaires. Cela constitue un objectif difficile à atteindre en situation de contrainte financière importante pour les collectivités territoriales<sup>18</sup>.

Comme il a été mentionné, les fonctionnaires et agents territoriaux qui remplissent en totalité ou en partie leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun sont de plein droit mis à disposition de l'EPCI pour le temps de travail consacré au service commun. Cependant, la loi ne traite pas de la question de la délégation de signature dans ce nouveau cadre de mise à disposition, alors que ce point est crucial dans un service mutualisé.

Les fonctionnaires et agents territoriaux mis à disposition dans ce cadre sont soumis à l'autorité hiérarchique du président de l'EPCI ou du maire selon la nature de la mission réalisée. Ce dispositif permet de faire respecter le droit d'utilisation du service par chacune des autorités auprès desquelles il peut intervenir. Elle interroge toutefois quant à la gestion des priorités : quels critères d'arbitrage entre des demandes urgentes concomitantes ? Les grands principes de fonctionnement pourraient être posés dans la convention liant les entités, et les règles clarifiées par la définition de procédures de saisine du service, l'existence de référents... La loi ne les précisant pas, ces points sont à construire.

#### *ii. Que doivent contenir les conventions de mise en commun de services ?*

Du point de vue formel, la mise en place de services communs nécessite une convention entre l'EPCI et la ou les communes concernées. Cette convention a vocation à régler les « *conséquences, notamment financières* » de la mise en commun, les modalités de remboursement n'étant pas fixées par décret mais définies à l'amiable et pouvant passer par le biais des attributions de compensation. Rien n'est précisé au sujet du traitement par la convention du sort des agents concernés, même si la convention doit être adoptée après avis des CTP de chaque entité<sup>19</sup>. Bien qu'il ne soit pas expressément prévu, l'avis de la CAP

---

<sup>18</sup> Cette interrogation a fait l'objet d'une question parlementaire par la députée Martine LIGNIERES-CASSOU, sous la référence n° 121831, publiée au JO du 15 novembre 2011. Aucune réponse n'y a été apportée au jour de la rédaction de cette étude.

<sup>19</sup> Face à ce manque de précision sur le contenu de la convention, en particulier concernant les agents, l'ADCF prévoit de transmettre prochainement à ses membres des exemples de convention sur les services communs.

est nécessaire dès lors que la situation individuelle de chaque agent concerné est modifiée par la mise à disposition (article 30 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984).

*iii. Quels risques et quelle pertinence de l'introduction d'une mise à disposition susceptible de devenir permanente ?*

La mise à disposition des fonctionnaires et agents non titulaires exerçant en totalité ou partiellement leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun, diffère de la mise à disposition de droit commun qui, elle, est limitée à 3 ans (cf. tableau *infra* en 4.A.).

Si la mise à disposition s'avère confortable pour les agents dans un premier temps (limitation du stress face au changement, en conservant un lien fort avec l'administration d'origine et une possibilité de retour), elle interroge à moyen terme. En effet, la possibilité qu'elle devienne permanente cristallise les différences de traitement d'agents (rémunération notamment) pourtant appelés à travailler dans un même service.

Aujourd'hui, la seule voie d'intégration possible est la mutation à titre individuel des agents au cas par cas.

Il convient de remarquer que l'ensemble des intercommunalités rencontrées n'ont pas recouru à la mise à disposition pour la mise en place de services mutualisés (services communs au sens de l'article L. 5211-4-2 du CGCT). Elle présente selon eux l'inconvénient de maintenir des statuts différents au sein d'un même service. *A contrario*, la mutation individuelle, solution privilégiée par Nantes Métropole ou Rennes Métropole, permet de simplifier la gestion du service (avec un employeur unique) même si elle est plus lourde à mettre en œuvre. Afin de favoriser le développement des services communs et les négociations collectives, des dispositifs d'intégration plus systématiques pourraient être étudiés.

*iv. Quels contours du périmètre d'application ?*

Le nouvel article L. 5211-4-2 du CGCT permet la création d'un service commun entre un EPCI à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres. De fait, les établissements publics communaux et intercommunaux sans fiscalité propre, à l'instar des centres communaux d'action sociale et des centres intercommunaux d'action sociale, sont exclus du dispositif, alors même qu'un intérêt pourrait être trouvé à la mutualisation.

Par ailleurs, la loi du 16 décembre 2010 a pour objet de favoriser les transferts des pouvoirs de police spéciale. Outre la simplification de cette procédure et la transformation de l'exercice conjoint des pouvoirs de police entre le maire et le président de l'EPCI en un véritable transfert au président d'EPCI, la loi prévoit l'attribution d'une autorité fonctionnelle au président de l'EPCI sur les agents de police municipale, recrutés pour assurer l'exécution de ses arrêtés de police spéciale. L'article L. 2212-5 du CGCT prévoit qu' *« à la demande des maires de plusieurs communes appartenant à un même EPCI à fiscalité propre, celui-ci peut recruter, après délibération de deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population, un ou plusieurs agents de police municipale, en vue de les mettre à disposition*

de l'ensemble de ces communes.[...] Pendant l'exercice de leurs fonctions sur le territoire d'une commune, ils sont placés sous l'autorité du maire de cette commune ». Une mutualisation des services est-elle envisageable dans ce cadre ? Cette interrogation a fait l'objet d'une question parlementaire par le député Michel PIRON<sup>20</sup>.

### **3.B. La passation de conventions de prestations de services est ouverte et sécurisée entre régions et départements**

La loi RCT ouvre la possibilité de la passation de conventions de prestations, de délégations de compétences et de mutualisations entre régions et départements.

Jusqu'à présent, les départements, les régions et les groupements auxquels ils appartiennent, ne disposaient pour mettre en commun leurs moyens, que de possibilités limitées, s'inscrivant pour l'essentiel dans le champ de la commande publique. Ainsi, les conventions visant à la réalisation de prestations de services devaient respecter les règles de publicité, de transparence et d'égalité de traitement héritées du droit communautaire.

Cependant, la loi RCT a saisi l'opportunité ouverte par l'arrêt *Hamburg Stadtwerke* de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) en date du 9 juin 2009, qui a admis l'extension des règles applicables aux relations dites « *in-house* »<sup>21</sup> lorsque plusieurs collectivités souhaitent exercer en commun une mission de service public. La CJUE leur a reconnu la possibilité de contracter entre elles sans être soumises aux règles de la commande publique.

Ainsi, l'article 68 de la loi modifie l'article L. 5111-1 du CGCT pour autoriser la conclusion de conventions de prestations de services entre les départements, les régions, leurs établissements publics, leurs groupements et les syndicats mixtes, qui, dès lors qu'elles visent la réalisation de services non économiques d'intérêt général ou portent sur des missions d'intérêt public, ne sont effectivement pas soumises au code des marchés publics.

Ces dispositions sont également valables, pour les EPCI à fiscalité propre qui souhaitent passer entre eux des conventions de prestations de services.

#### **3.B. a) De nouvelles possibilités de mutualisation de services**

L'article 68 de la loi RCT contient également de nouvelles possibilités de mutualisation « horizontale » entre les départements, les régions, leurs établissements publics, leurs groupements et les syndicats mixtes auxquels ils appartiennent, qui reposent là aussi sur la contractualisation. Le nouvel article L. 5111-1-1 du CGCT prévoit en effet que ces entités peuvent conclure entre elles, en vue d'exercer en commun une compétence reconnue par la loi, une convention organisant : « soit la mise à disposition du service et des équipements d'un des cocontractants à la convention au profit d'un autre de ces cocontractants ; soit le regroupement des services et équipements existants de chaque cocontractant à la convention au sein d'un service unifié relevant d'un seul de ces cocontractants. »

---

<sup>20</sup> Question parlementaire n° 120882 publiée au Journal officiel le 1<sup>er</sup> novembre 2011. Aucune réponse n'y a été apportée au jour de la rédaction de cette étude.

<sup>21</sup> Jurisprudence concernant les règles du « *in-house* » : CJUE, *Teckal*, 18 novembre 1999

Dans le premier cas, la convention doit fixer les modalités de remboursement des frais de fonctionnement du service par la structure bénéficiant de sa mise à disposition. Dans le second cas, la convention doit préciser les modalités de remboursement des dépenses engagées par le service unifié pour le compte des différentes collectivités concernées.

Enfin, il est prévu une forme encore plus aboutie de mutualisation, équivalente aux services communs pour le bloc communal. Les départements et les régions, leurs établissements publics et les syndicats mixtes auxquels ils appartiennent peuvent désormais se doter d'un service unifié doté de la personnalité morale et ayant pour objet d'assurer en commun la gestion de services fonctionnels à vocation administrative ou technique. De tels services unifiés peuvent prendre la forme d'un syndicat mixte.

### ***Dispositions relatives aux personnels :***

Dans cet article, le législateur a envisagé la situation des personnels dans la mesure où il dispose que chaque convention doit prévoir les effets induits sur les personnels concernés par ces mutualisations, après avis des CTP compétents. Le même article 68 de la loi RCT précise également que les agents du ou des services mis à disposition ou unifiés sont placés sous l'autorité fonctionnelle de l'exécutif de la structure pour laquelle la mission est exercée.

#### ***3.B. b) Rationalisation de la répartition des compétences entre échelons, possibilité ouverte de délégation de compétences et incitation à la mutualisation***

Cherchant à rationaliser la répartition des compétences entre les échelons de collectivités, à la rendre plus lisible et à limiter les cofinancements, la loi RCT a mis fin à la clause générale de compétence des conseils généraux et régionaux, à l'exception du tourisme, de la culture et du sport, reconnues comme des compétences partagées.<sup>22</sup>

La coopération entre départements et régions est rendue plus nécessaire par ce nouvel équilibre et la loi RCT a introduit deux outils en ce sens :

- d'une part, la délégation de compétence (article 73), en vertu de laquelle une collectivité peut déléguer l'exercice d'une de ses compétences, exclusives ou partagées, à une collectivité d'un autre échelon ou à un EPCI à fiscalité propre. Cette délégation se concrétise par une convention qui en détermine la durée, fixe les objectifs et précise les modalités de contrôle de l'exercice de la compétence par la collectivité délégante ;
- d'autre part, dans les six mois suivant l'élection des conseillers territoriaux, le président du conseil régional et les présidents des conseils généraux du territoire pourront élaborer ensemble un schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services (article 75).

---

<sup>22</sup> Ainsi, est affirmé à l'article 73 de la loi RCT, le caractère exclusif des compétences attribuées : « Lorsque la loi a attribué à une catégorie de collectivités territoriales une compétence exclusive, les collectivités territoriales relevant d'une autre catégorie ne peuvent intervenir dans aucun des domaines relevant de cette compétence. » Cependant, départements et régions conservent une capacité d'initiative lorsqu'une compétence n'a pas été attribuée explicitement et qu'un intérêt local justifie l'action. Ces dispositions n'entreront en vigueur qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, une fois passée l'élection des conseillers territoriaux, autre disposition phare de la loi RCT.

Ce schéma concernera le développement économique, la formation professionnelle, la construction, l'équipement et l'entretien des collèges et des lycées, les transports, les infrastructures, les réseaux, l'aménagement des territoires ruraux, les actions environnementales et toute autre compétence exclusive ou partagée. Il devra contenir les délégations de compétences dans ces domaines, organiser les interventions financières de chaque collectivité sur le territoire, et fixer les conditions d'organisation et de mutualisation des services.

A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015, en l'absence d'un tel schéma, le principe de non cumul de subventions du département et de la région s'appliquera<sup>23</sup>.

### **Dispositions relatives aux personnels :**

Si les effets pour les personnels ne sont là encore pas abordés par la loi RCT, il semble évident que ces deux outils de régulation du nouveau système, visant à clarifier les interventions des différentes collectivités et à encourager la mutualisation de leurs services, auront un impact indirect sur les agents.

#### 3.B. c) Les projets de schémas d'organisation des compétences et de mutualisation des services suscitent également des interrogations

Le schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services concerne au moins les agents affectés à l'exercice des compétences relatives au développement économique, à la formation professionnelle, à la construction, à l'équipement et à l'entretien des collèges et des lycées, aux transports, aux infrastructures, voiries et réseaux, à l'aménagement des territoires ruraux et aux actions environnementales. Il peut également concerner les agents affectés à l'exercice de toute compétence exclusive ou partagée de la région et des départements. L'article 75 est mis en œuvre par les conventions prévues aux articles L. 1111-8 (délégation)<sup>24</sup> et L. 5111-1-1 (mise à disposition ou regroupement de services) du CGCT.

Ces textes laissent pendantes certaines questions concernant les agents : s'agit-il d'une mise à disposition de droit commun ou permanente (à l'instar des services communs des communes et intercommunalités) ? S'agit-il d'un regroupement de services ou un service unifié, avec mise à disposition, détachement, ou encore mutation ? Les agents concernés ont-ils droit au maintien du régime indemnitaire et des avantages individuels acquis dans la

---

<sup>23</sup> Néanmoins, des dérogations sont prévues : ce principe de non-cumul ne s'appliquera pas aux communes de moins de 3 500 habitants, ni aux EPCI à fiscalité propre de moins de 50 000 habitants. Les subventions de fonctionnement dans les domaines de la culture, du sport et du tourisme de même que les opérations prévues dans les contrats de projet Etat-Région ou menées sous la maîtrise d'ouvrage de l'Etat ou de ses établissements publics ne seront pas non plus concernées.

<sup>24</sup> Article L. 1111-8 du CGCT créé par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 (article 73) : « Une collectivité territoriale peut déléguer à une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie ou à un EPCI à fiscalité propre une compétence dont elle est attributaire, qu'il s'agisse d'une compétence exclusive ou partagée. Les compétences déléguées sont exercées au nom et pour le compte de la collectivité territoriale délégante. Cette délégation est régie par une convention qui en fixe la durée et qui définit les objectifs à atteindre et les modalités du contrôle de l'autorité délégante sur l'autorité délégataire. Les modalités de cette convention sont précisées par décret en Conseil d'Etat. »

collectivité d'origine ? Pour le regroupement de services, la loi renvoie uniquement à la convention pour la détermination des « *effets sur le personnel concerné* » après avis des CTP compétents.

L'incertitude pour les agents réside également dans le fait que le regroupement de services repose sur des délégations de compétences qui pourront toujours être remises en cause, le nouvel article L. 1111-8 du CGCT ne fixant pas de durée minimale à la délégation. De même que pour le service commun, chaque membre peut s'en retirer à tout moment.

#### **4. Les agents sont partiellement sécurisés au cours des transformations induites par la loi RCT**

---

En faisant abstraction des transformations institutionnelles apportées par la loi RCT, il s'agit de résumer et de mettre en évidence la nature de la sécurisation que la loi accorde aux personnels territoriaux. En effet, la loi RCT et d'autres textes avant elle ont précisé les garanties que les employeurs locaux ont l'obligation de respecter à l'égard de leurs agents, titulaires ou non titulaires.

L'analyse globale effectuée montre que les évolutions institutionnelles rendues possibles par la loi sont susceptibles de créer de nombreux mouvements d'agents entre différents employeurs locaux (commune, EPCI, syndicat, conseil général, conseil régional). Concrètement, l'ensemble de ces mouvements est régi par deux dispositifs juridiques, la mise à disposition de service et le transfert de service. Il s'agit donc de réaliser une description précise de ces dispositifs. Par ailleurs, le régime de la mise à disposition statutaire ou « classique » d'agents est également présenté pour souligner la distinction à faire avec le régime de mise à disposition de services.

Dans le cadre de ces mouvements, un certain nombre de garanties sont données aux agents. Il faut toutefois préciser que ces garanties ne sont pas identiques entre les agents titulaires et les agents non titulaires.

#### 4.A. De manière générale, les mouvements de personnels entre structures relèvent de trois dispositifs

Textes juridiques	Contexte	Procédure	Durée	Répartition des rôles dans la gestion des personnels entre les entités d'origine et d'accueil	Avantages	Inconvénients
<b>Dispositif 1 : Mise à disposition d'agents en cas de transfert de compétences ou mutualisation</b>						
<p>Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ;</p> <p>Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ;</p> <p>Loi RCT</p>	<p>1) agents exerçant une partie de leurs fonctions dans un service totalement transféré, et ayant refusé leur transfert ;</p> <p>2) transfert partiel de compétence avec mise à disposition du ou des services et du personnel ;</p> <p>3) agents exerçant en totalité ou en partie leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun</p>	<p>Cas 1) et 2) : avis des comités techniques et de la CAP puis convention de mise à disposition</p> <p>Cas 3) : avis des comités techniques puis convention entre l'EPCI et la ou les communes concernées</p>	<p>Cette mise à disposition de plein droit s'applique sans limitation de durée</p>	<p>Autorité fonctionnelle de l'exécutif de l'entité d'accueil pour les cas 1) et 2). Pour le cas 3), autorité fonctionnelle du maire ou du président d'EPCI, selon que les missions exercées le sont pour le compte de la commune ou de l'EPCI.</p> <p>Dans les 3 cas, tout ce qui relève de la situation statutaire et individuelle (rémunération, avancement, droits à la retraite etc.) revient à l'entité d'origine.</p> <p>Les règles sont identiques pour les agents titulaires et les non-titulaires.</p>	<p>Solution sécurisante pour les agents car ils peuvent choisir de revenir à tout moment dans leur collectivité d'origine, qui a l'obligation de les réintégrer.</p>	<p>Complexité de gestion et dualité de l'autorité fonctionnelle dans le cas 3).</p> <p>L'absence de limitation de durée induit une sorte de mise à disposition « permanente » qui peut poser question : cela peut créer une rupture d'équité entre les agents intégrés à l'entité d'accueil et ceux qui sont mis à disposition, et induit une lourdeur administrative du fait des transferts financiers annuels fixés par convention entre les deux entités.</p>

Textes juridiques	Contexte	Procédure	Durée	Répartition des rôles dans la gestion des personnels entre les entités d'origine et d'accueil	Avantages	Inconvénients
<b>Dispositif 2 : Mise à disposition statutaire ou « classique » d'agents</b>						
<p>1) pour les fonctionnaires territoriaux : prévue aux articles 61 et 61-1 de la loi n° 84- 53 du 26 janvier 1984. Les modalités de mise en œuvre sont fixées par le décret n° 2008-580 du 18 juin 2008.</p> <p>2) pour les agents non-titulaires : sous réserve qu'ils soient employés pour une durée indéterminée, la possibilité a été ouverte par la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 (modifiant notamment l'article 136 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984) (cette possibilité est cependant limitée par des conditions particulières). Les modalités de mise en œuvre sont fixées par l'article 35-1 du décret n° 88-145 du 15 février 1988.</p> <p>3) pour les personnels de droit privé : permise par l'article 61-2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 (pour l'exercice de fonctions requérant une qualification technique spécialisée).</p>	<p>Le fonctionnaire territorial peut être mis à disposition auprès d'un ou de plusieurs organismes pour y effectuer tout ou partie de son service, indépendamment de tout transfert de compétence</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Accord de l'agent et de l'organisme d'accueil</li> <li>- Consultation de la CAP</li> <li>- Information préalable de l'organe délibérant</li> <li>- Mise à disposition prononcée par arrêté de l'autorité territoriale investie du pouvoir de nomination</li> <li>- Convention entre entités d'origine et d'accueil (précisant notamment la nature des missions, les conditions d'emploi, les modalités de remboursement par la collectivité d'accueil de la rémunération de l'agent)</li> </ul>	<p>L'arrêté de mise à disposition doit préciser la durée de celle-ci.</p> <p>Pour les fonctionnaires, elle ne peut excéder 3 ans. Au-delà, ils se voient proposer, s'il existe un cadre d'emplois de niveau comparable au sein de l'entité d'accueil, une mutation, un détachement ou une intégration directe dans ce cadre d'emplois.</p> <p>Pour les agents non-titulaires en CDI, la durée maximale est de 3 ans, renouvelable une fois.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le supérieur hiérarchique de l'entité d'accueil réalise l'entretien individuel annuel et fait une proposition de notation à l'entité d'origine qui établit cette notation.</li> <li>- Le pouvoir disciplinaire est exercé par l'administration d'origine, qui peut être saisie par l'organisme d'accueil.</li> <li>- Sous réserve de quelques dérogations, l'entité d'accueil prend les décisions relatives aux congés annuels, de maladie ordinaire, pour accident de service ou maladie professionnelle, et en informe l'entité d'origine. Elle fixe également les conditions de travail et assure la charge des dépenses de formation.</li> <li>- L'entité d'origine prend les décisions relatives aux autres congés, au DIF et à l'aménagement de la durée du travail. Le dossier du fonctionnaire demeure placé sous l'autorité exclusive de l'administration d'origine, qui en assure la gestion.</li> <li>- L'entité d'accueil rembourse la rémunération et les cotisations à l'entité d'origine (modalités fixées dans la convention liant les deux entités)</li> </ul>	<p>Permet à l'agent d'enrichir temporairement son parcours professionnel, avec la garantie de pouvoir revenir dans sa collectivité d'origine et d'y retrouver un poste de niveau comparable.</p> <p>Souplesse de gestion pour les collectivités qui peuvent adapter leurs effectifs en fonction des besoins sur des missions ponctuelles (en accueillant par exemple un fonctionnaire d'Etat mis à disposition, en mettant à disposition un de leurs agents dans le cadre de relations partenariales etc.)</p>	<p>Pour l'agent mis à disposition, un risque potentiel d'une attention moins grande (ne pas être prioritaire pour les avancements et promotions au mérite, par exemple).</p> <p>Pour les collectivités, une gestion des RH alourdie avec le partage de l'autorité entre les 2 entités et par les formalités administratives à remplir.</p> <p>Des différences de statut (régime indemnitaire, avantages sociaux etc.) entre collègues de travail au sein des équipes, qui peuvent générer des tensions.</p>

Textes juridiques	Contexte	Procédure	Durée	Répartition des rôles dans la gestion des personnels entre les entités d'origine et d'accueil	Avantages	Inconvénients
<b>Dispositif 3 : Transfert / mutation d'agents</b>						
Loi RCT (articles L. 5211-4-1 et L. 5211-41-3)	<p>1) agents exerçant la totalité de leurs fonctions dans un service transféré (leur transfert est alors automatique) ou agents exerçant une partie de leurs fonctions dans un service transféré et acceptant leur transfert ;</p> <p>2) fusion d'EPCI ou de syndicats (transferts des agents de plein droit)</p>	<p>- Avis des comités techniques</p> <p>- Arrêté (agents titulaires) ou avenant au contrat (agents non titulaires)</p>	Définitif	<p>Transfert dans les mêmes conditions de statut et d'emploi, avec maintien du régime indemnitaire s'il est plus favorable, et maintien des avantages collectivement acquis à titre individuel (mais l'EPCI d'accueil peut délibérer à l'avenir dans ces domaines et mettre en œuvre un nouveau régime indemnitaire - cf. CAA Versailles n° 07VE01097 19 février 2009 et question parlementaire n° 63590 posée le 22 février 2011)</p>	<p>Homogénéité de la gestion ;</p> <p>Caractère définitif de la présence des agents dans l'établissement d'accueil.</p>	<p>Le maintien du régime indemnitaire et des avantages acquis peut cependant créer des différences de traitement au sein des équipes de l'entité d'accueil.</p> <p>Cela peut également générer des tensions sociales et des revendications d'alignement « par le haut ».</p> <p>La procédure peut être lourde pour les services de la DRH de l'entité d'accueil.</p>

## 4.B. Les garanties données aux agents titulaires

La loi prévoit un certain nombre de garanties aux agents titulaires, qui sont généralement reprises et répétées dans l'ensemble des articles commentés précédemment.

### 4.B. a) Les fonctionnaires conservent leurs conditions statutaires

La situation statutaire de l'agent est totalement préservée en cas de mutation automatique et a fortiori en cas de mise à disposition de longue durée. Les données relatives à la carrière sont intégralement conservées : le grade, l'échelon indiciaire, la rémunération indiciaire correspondante et l'ancienneté au sein de l'échelon.

En somme, les fonctionnaires bénéficient de la protection offerte par le statut, qui opère la distinction entre le grade et la fonction. Quels que soient les changements intervenus, l'agent est assuré de conserver les dispositions statutaires correspondant au grade dont il est titulaire. Par contre, il n'existe pas de droit à conserver un poste, c'est-à-dire une fonction. L'autorité territoriale est toujours libre de faire évoluer les missions confiées à ses agents, dès lors que ladite fonction correspond au grade de l'agent.

### 4.B. b) Les agents titulaires conservent le bénéfice du régime indemnitaire

Les agents titulaires conservent le bénéfice du régime indemnitaire, s'ils y ont intérêt, ainsi que les avantages collectivement acquis en application du troisième alinéa de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 : les garanties statutaires apportées se doublent d'une garantie de rémunération qui va, *a priori*, au-delà des exigences du statut, dès lors qu'une partie du régime indemnitaire est liée aux fonctions exercées. Le législateur fait donc le choix d'assurer aux agents la préservation du niveau de rémunération antérieur.

Cependant, cette protection pourrait ne pas être absolue. La Cour administrative d'appel (CAA) de Versailles dans une décision du 19 février 2009<sup>25</sup> avait en effet considéré qu'il était possible lors d'un transfert que la collectivité d'accueil puisse modifier son régime indemnitaire *a posteriori*, sans préserver *in fine* les niveaux de régime indemnitaire dont les agents sont censés, d'après le CGCT (notamment à l'article L. 5211-4-1), conserver le bénéfice.

Cependant, la décision de la CAA de Versailles s'appuyait sur une disposition de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, donnant « faculté » à l'assemblée délibérante d'accorder aux agents transférés les avantages collectivement acquis dont ils bénéficiaient dans la collectivité précédente. Dès lors, la Cour a considéré que la délibération ayant accordé aux agents nouvellement transférés le bénéfice des avantages collectivement acquis, était de nature réglementaire, et que, par suite, elle n'était créatrice d'aucun droit acquis à son maintien et pouvait donc être modifiée.

Or les dispositions aujourd'hui codifiées à l'article L. 5211-4-1 du CGCT introduisent la garantie donnée aux agents de conserver leur régime indemnitaire, ainsi que les avantages

---

<sup>25</sup> Cour administrative d'appel de Versailles, décision n° 07VE01097 du 19 février 2009 (consultable sur [legifrance.gouv.fr](http://legifrance.gouv.fr))

collectivement acquis, s'ils y ont intérêt. Cette disposition est systématiquement reprise dans la loi RCT. Il ne s'agit plus d'une simple faculté pour l'assemblée délibérante.

La position du juge à l'égard de cette garantie du régime indemnitaire devrait donc être précisée à l'occasion de développements futurs de la jurisprudence.

#### **4.C. Les garanties données aux agents non titulaires**

La situation des agents non titulaires est nettement moins sécurisée que celle des agents titulaires.

##### *4.C. a) Les agents non titulaires de droit public*

La loi RCT n'évoque que la situation des agents non titulaires de droit public, embauchés sur emplois permanents, à distinguer des agents non titulaires de droit privé. Ainsi les textes de loi successifs comme la loi RCT assurent aux agents non titulaires la continuité des conditions d'emploi, lors des transferts de service. Les dispositions du contrat de travail sont préservées jusqu'à échéance du contrat. De la même manière les niveaux de rémunération sont garantis et le bénéfice du régime indemnitaire est conservé, si les agents y ont intérêt.

Cependant, pour comprendre la portée de cette protection, il faut distinguer le transfert d'un agent non titulaire au sein du service qui relève d'une compétence transférée et la situation de l'agent non titulaire dont l'emploi viendrait à disparaître dans le cadre d'une mutualisation. Dans le premier cas, l'agent non titulaire placé sur le poste est transféré avec l'ensemble du service, la préservation des dispositions du contrat est assurée. Par contre dans le deuxième cas, la disparition du poste suppose que, jusqu'à échéance du contrat, l'agent non titulaire se trouve placé sur un autre emploi permanent de la collectivité. L'incertitude est alors clairement plus forte.

Le niveau de sécurité des agents non titulaires dépend donc fortement des dispositions incluses dans le contrat, qui sont généralement sommaires, avec par exemple une simple mention de l'indice de rémunération équivalent pour la fonction exercée. Certains employeurs territoriaux peuvent proposer des contrats offrant de plus grandes garanties aux agents contractuels, et dès lors, le bénéfice de ces garanties aurait logiquement vocation à être maintenu en cas de transfert. Néanmoins les contraintes réglementaires sur la forme et le contenu de l'acte d'engagement des agents non titulaires sont faibles. L'article 3 du décret n° 88-145 du 15 février 1988 explique que « *l'acte d'engagement (...) fixe la date à laquelle le recrutement prend effet et, le cas échéant, prend fin et définit le poste occupé et ses conditions d'emploi. Il indique les droits et obligations de l'agent* ». Ainsi le degré de définition des conditions d'emploi, de même que de ses droits et obligations, reste à l'opportunité de l'employeur, en l'absence de précision supplémentaire.

En conséquence, à la différence des agents titulaires, les contractuels de droit public ne disposent pas de toutes les garanties qui sont liées au statut en matière de carrière. En effet un contractuel n'a, par définition, pas vocation à faire carrière dans la collectivité, à l'exception des personnes titulaires d'un contrat à durée indéterminée (CDI) depuis que ce dispositif a été créé par la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005. Cependant ces dispositions (évolution de la rémunération, possibilité d'un changement d'emploi etc.) ne s'apprécient

qu'au sein de la collectivité à l'initiative du contrat. En cas de transfert, rien n'oblige en droit la collectivité d'accueil à poursuivre cet embryon de carrière.

De la même manière, les dispositions visant à sécuriser les contractuels de droit public, en « CDisant » des contrats sur emploi permanent, reconduits année après année, s'appliquent dans le cadre de la collectivité employeur. L'agent doit avoir été employé par le même employeur pour bénéficier de ce dispositif de la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005. En somme en cas de transfert, un agent, placé sur un emploi permanent, proche d'une « CDisation », perd automatiquement ce droit.

Ainsi les agents contractuels sont dépendants de la volonté de leur nouvel employeur. Néanmoins, plusieurs bonnes pratiques montrent chez nos interlocuteurs la volonté de limiter la précarité des agents non titulaires :

#### **Expérience observée à Plaine Commune**

Au sein de l'EPCI de Plaine Commune, la direction des ressources humaines prend en compte, au moment de son transfert à l'agglomération, « l'ancienneté » de l'agent en CDD pour qu'il ne perde pas le bénéfice du dispositif de CDisation. La pratique est cependant, là encore, complètement empirique et dépendante de la bonne volonté de la collectivité.

#### **Expérience observée à Nantes Métropole**

Au sein de Nantes Métropole, la pratique veut que les agents non titulaires puissent également bénéficier de cette ancienneté :

- pour les CDI : un agent en CDI à la Ville de Nantes est accueilli à Nantes Métropole dans le cadre d'un nouveau contrat. Il prend un congé de mobilité de 3 ans à la Ville (il est ainsi protégé : il ne démissionne pas) et signe un nouveau contrat de 3 ans à Nantes Métropole. Tous les postes sont ainsi recréés ;
- pour les CDD : si l'agent en est à son premier CDD et que le contrat a été conclu récemment, son ancienneté ne peut être reprise. L'agent démissionne et Nantes Métropole le réembauche. Si l'agent en est à son deuxième contrat de 3 ans et donc proche du CDI, il reste à la Ville jusqu'à ce qu'il ait son CDI et il est mis à disposition. Ensuite il aura un nouveau contrat à Nantes Métropole.

Des dires de nos interlocuteurs, la situation des agents non titulaires est moins fragile qu'auparavant. Le législateur fait désormais toujours mention des agents non titulaires, ce qu'il ne faisait pas systématiquement. Pour autant, les garanties données par la loi restent encore limitées.

#### **4.C. b) Les agents non titulaires de droit privé et les vacataires**

Pour les agents non titulaires de droit privé, notamment en apprentissage, pour les contrats aidés (CAE – contrat d'accompagnement dans l'emploi / CUI – contrat unique d'insertion), et les vacataires placés sur des tâches ponctuelles, la situation est nettement plus fragile juridiquement dans la mesure où la loi RCT n'évoque pas leur situation. En cas de transfert,

quand bien même ils sont intégrés à un service transféré, leur situation juridique n'est pas sécurisée. Il s'agit vraisemblablement d'un vide juridique qui mériterait d'être comblé.

\*\*\*

Les réformes qui affectent les espaces politiques et administratifs locaux sont rarement appréhendées sous l'angle de leurs conséquences pour les personnels. De manière générale, la réforme intercommunale traduit une « *pensée de l'action plutôt qu'une pensée de l'administration* »<sup>26</sup>. Lorsqu'une loi impose des délais brefs de réforme, des transformations ont lieu alors que leurs conséquences n'ont pas pu être évaluées et anticipées avec les agents et les syndicats, et des conflits latents peuvent en résulter.

La loi du 16 décembre 2010 systématise la refonte de la carte intercommunale et vise à multiplier les démarches de mutualisation entre les collectivités. Ce faisant, elle contribue à réorganiser les compétences des collectivités territoriales et aura donc nécessairement un impact sur les services et les agents qui assurent au quotidien leur fonctionnement. Pourtant, les dispositions de la loi traitant de ces impacts sont peu nombreuses et le renvoi au droit commun antérieur ne répond pas toujours aux questions posées par cette nouvelle organisation des services publics. Les exigences de coordination et d'homogénéisation doivent désormais pour l'essentiel trouver des solutions pratiques et concrètes dans le cadre, même imparfait, de la loi du 16 décembre 2010.

---

<sup>26</sup> David GUERANGER, « L'impensé de la réforme intercommunale : la mise en place des administrations des communautés d'agglomération », *Revue française d'administration publique*, n° 111, 2004

## **PARTIE II - LA DYNAMIQUE OUVERTE PAR LA LOI SOULEVE DES ENJEUX HUMAINS ET MANAGERIAUX : RISQUES, OPPORTUNITES ET BONNES PRATIQUES**

---

La loi du 16 décembre 2010 porte en elle les germes d'importants bouleversements des structures territoriales à court, moyen et long terme. Les effets sur les organisations et sur les agents n'ont sans doute pas tous été anticipés et se révéleront au fur et à mesure de l'application de la loi. L'étude menée auprès de collectivités engagées dans des processus plus ou moins anciens de coopération intercommunale a cependant permis de mettre en lumière certaines des incidences possibles.

Il en ressort certes des risques, mais aussi des opportunités et plusieurs bonnes pratiques qui ont permis de lever des obstacles et d'anticiper des difficultés concernant à la fois le dialogue social (1), la gestion des carrières (2), les situations professionnelles (3) et l'accompagnement du changement (4).

### **1. Maintenir et développer la qualité du dialogue social, à l'échelle des structures et à l'échelle territoriale : un enjeu majeur de la réforme, pourtant oublié**

---

La loi de réforme des collectivités territoriales devrait introduire de nombreux changements qui vont avoir un impact sur les conditions de travail de l'ensemble des agents de la fonction publique territoriale, qu'ils soient cadres ou non. Ces changements ne sont pas à ce jour tous anticipés et clarifiés. Ils génèrent donc de l'incertitude, voire du stress.

Or, des dispositions réglementaires et législatives précises encadrent la gestion du stress au travail, en tant qu'élément important de la santé au travail<sup>27</sup>. D'autre part, l'ANACT<sup>28</sup> et les experts de l'approche psychosociale mettent en évidence le lien étroit entre santé mentale au travail, stress et conduite du changement. De plus, le changement devient une constante et non plus un horizon provisoire qu'il faudrait dépasser. Enfin, les psychologues du travail confirment le rôle des agents et des structures intermédiaires de coordination et de

---

<sup>27</sup> Or, depuis quelques années, plusieurs textes ont directement contribué à clarifier les responsabilités de l'employeur en termes de gestion du stress. On peut citer l'accord national interprofessionnel sur le stress au travail signé le 2 juillet 2008, la directive 89/39/1/CEE du Conseil de l'Union européenne concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail, la position commune signée le 19 décembre 2008 au sein du réseau européen des administrations publiques et par les représentants des syndicats européens de la fonction publique, à l'initiative de la présidence française de l'Union européenne (EUPAN est un réseau informel regroupant les Directeurs généraux responsables de l'Administration publique des États membres de l'Union européenne. TUNED est la délégation syndicale des administrations nationales et européenne représentant les syndicats du secteur de la fonction publique d'Etat affiliés à la FSESP ([www.epsu.org](http://www.epsu.org)) et à la CESI ([www.cesi.org](http://www.cesi.org))) et l'accord « Santé et sécurité au travail », signé entre le ministère et les organisations syndicales le 27 octobre 2009.

<sup>28</sup> ANACT : agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail

représentation (syndicats, instances de représentation du personnel) pour surmonter la résistance au changement.

Dans ces conditions, le dialogue social devrait être de plus en plus reconnu comme préalable à toute réforme, car condition de son succès, notamment en tant que régulateur du stress du changement. Il mériterait sans doute d'être plus développé lors des phases de réorganisation des collectivités.

Or, la loi RCT n'a pas réaffirmé le principe essentiel du dialogue social et peu de ses dispositions y font référence, ce qui risque d'entraîner sa fragilisation sur le terrain, au détriment même des effets bénéfiques de toute réforme territoriale. Parallèlement, des opportunités de renforcer le dialogue social apparaissent cependant au niveau législatif (loi relative à la rénovation du dialogue social<sup>29</sup>) et s'incarnent par de bonnes pratiques au sein des collectivités.

Dès lors, le dialogue social apparaît comme une « méthode », un « principe » et un « enjeu territorial ». D'une part, il doit être présent au sein de chaque structure territoriale. D'autre part, des jalons doivent également être posés pour qu'il ait une existence et un rôle sur un territoire concerné par plusieurs structures territoriales, au-delà du cadre formel de coopération intercommunale existant entre ces structures, afin d'en faciliter l'évolution future.

### **1.A. Dans les processus de réorganisation territoriale, la non anticipation du dialogue social induit sa désorganisation**

#### **1.A. a) L'impact de la réforme sur les instances représentatives : la continuité du dialogue fragilisée**

Les équipes qui siègent actuellement au sein des organes de dialogue social dans les collectivités locales (CTP, CHS et CAP) ont été mises en place par les élections professionnelles de 2008. Le calendrier des élections des conseils municipaux (article 7 du décret n° 85-565 du 30 mai 1985) conditionne le calendrier de renouvellement de ces instances. Leurs représentants actuels demeurent donc en théorie légitimes jusqu'aux prochaines élections fin 2014.

Mais dans l'intervalle, la réforme des collectivités territoriales, par le biais de fusion d'EPCI, de transfert d'agents d'une structure à une autre, de la disparition de syndicats intercommunaux et la création de nouvelles structures entrainera des bouleversements impliquant des transferts d'agents, donc des représentants du personnel, ainsi qu'une reconfiguration des services, voire de structures entières. Le nombre d'agents définissant l'assiette de représentation des organisations syndicales évoluera en conséquence.

La constitution de nouvelles structures administratives impactera donc les instances de dialogue social : les commissions administratives paritaires (CAP) qui émettent des avis, ou formulent des propositions à l'autorité territoriale, relativement à des questions d'ordre individuel et à la carrière des fonctionnaires ; les comités techniques paritaires (futurs comités techniques) pour les questions d'organisation générale et de fonctionnement des services et les comités d'hygiène et de sécurité (futurs comités d'hygiène et de sécurité et conditions de travail CHSCT).

---

<sup>29</sup> Loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social

Par ailleurs, si la possibilité d'un CTP commun a été ouverte en 2007, pour les CAP par contre le débat parlementaire a évacué cette option au cours de la séance du 5 juillet 2011 sur l'article 34 du projet de loi RCT.

La question de la manière de respecter la législation, en matière de consultation des instances paritaires reste donc ouverte<sup>30</sup>. Une garantie est certes donnée par la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires qui précise, en ses articles 8 et 9, que « *le droit syndical est garanti aux fonctionnaires pour débattre avec les autorités chargées de la gestion, aux différents niveaux, des questions relatives aux conditions et à l'organisation du travail* ». Toutefois, lors de réorganisations, les transferts de personnels mais pas des mandats de représentation créent, entre deux élections des représentants, une période floue pour le dialogue social, dans un moment où il est pourtant crucial.

#### 1.A. b) L'évolution instable du dialogue social provoquée par la réorganisation territoriale

La loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 permet que « *les fonctionnaires participent par l'intermédiaire de leurs délégués siégeant dans des organismes consultatifs à l'organisation et au fonctionnement des services publics, à l'élaboration des règles statutaires et à l'examen des décisions individuelles relatives à leur carrière* ». Les questions relatives aux modifications des régimes indemnitaires, des avantages sociaux et du déroulement de carrière sont particulièrement sensibles dans le cadre de la réforme. Les organismes consultatifs sont donc particulièrement amenés à participer au débat pendant la période de réforme et à contribuer à la défense de l'intérêt des agents, dans le cadre d'une négociation avec les employeurs.

Cependant, trois difficultés apparaissent :

- les équilibres de représentation du personnel sont bouleversés par les transferts de personnel. De nouveaux rapports de force peuvent se faire jour entre instances de représentation « historiques » et plus récemment représentées, ainsi qu'entre syndicats et employeurs parfois peu habitués à négocier avec plusieurs types de culture syndicale. C'est le cas, par exemple, de la future métropole de Nice Côte d'Azur qui intégrera plusieurs dizaines d'agents du service Voiries du Conseil général, marqué par une culture syndicale différente de celle de la communauté urbaine ;
- les tensions dans les services en cas de mutualisation partielle, car dans ce cas, des personnels cohabitent très directement dans des services largement reconfigurés, tout en étant dans des conditions de carrière parfois jugées inéquitables et de représentation syndicale inégale ;
- l'interrogation sur le maintien ou non des droits syndicaux en termes d'autorisation d'absence et de décharge syndicale actuellement en vigueur qui ont été calculés sur la base des élections de 2008. La loi RCT ne précise pas si ces droits seront maintenus dans les structures où ils ont été définis et qui sont bouleversées par la réforme.

---

<sup>30</sup> Extraits de la contribution FAFPT

Une difficulté particulière concerne les communes obligatoirement affiliées aux centres de gestion (CDG) qui participent au dialogue social. En effet, parmi les missions obligatoires des CDG<sup>31</sup>, leur incombent le fonctionnement des comités techniques paritaires pour les collectivités et établissements de moins de 50 agents ainsi que la charge de gestion des décharges syndicales des responsables des organisations syndicales, soit par remboursement des rémunérations correspondantes à la collectivité employeur, soit en fournissant le personnel en remplacement. Le calcul de la masse globale des décharges d'activité de service est fonction du nombre d'agents (stagiaires, titulaires, non titulaires en équivalent temps complet) employés dans les collectivités affiliées au centre de gestion.

Les réorganisations territoriales impliquant des évolutions du nombre d'agents par structure, elles peuvent donc avoir pour conséquence des changements d'affiliation automatique des communes aux centres de gestion. Sur un territoire, certain nombre de fonctions support au dialogue social anciennement assurées par les CDG pourraient ainsi désormais l'être par les collectivités.

La proposition de loi de M. PORTELLI du 28 septembre 2010<sup>32</sup> envisage donc l'affiliation obligatoire de toutes les collectivités (sauf communautés urbaines, métropoles, régions et départements, qui restent libres de s'affilier volontairement) et le maintien de l'application de la notion de seuil (fixé à 350 fonctionnaires) pour le soutien des CDG au fonctionnement des instances paritaires actuelles (cf. *infra*, Partie II – 2.D.).

## **1.B. La réforme territoriale, une opportunité à saisir pour renforcer le dialogue social**

### **1.B. a) Un nouveau contexte pour le dialogue social : les accords de Bercy de 2008, la loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social, la circulaire du 22 juin 2011**

Les accords de Bercy ont été signés par six organisations syndicales : la CGT, la CFDT, l'UNSA, FSU, Solidaires, CFE-CGC. Ils ont conduit à six grandes orientations :

- placer la négociation sur tous les sujets au cœur du dialogue social et ce, à tous les niveaux ;
- faire reposer la représentativité des organisations syndicales sur leur audience mesurée lors des élections des comités techniques et élargir la base électorale aux agents non contractuels ;
- consacrer le principe de l'accord majoritaire en voix ;
- supprimer le paritarisme dans les comités techniques ;
- créer une instance de dialogue commune aux trois fonctions publiques ;
- améliorer les moyens syndicaux en fonction des nouveaux enjeux du dialogue social.

---

<sup>31</sup> Loi n° 2007-209 du 19 février 2007

<sup>32</sup> Texte n° 723 (2009-2010) de M. PORTELLI et plusieurs de ses collègues, déposé au Sénat le 28 septembre 2010, *Proposition de loi tendant à modifier les dispositions relatives aux centres de gestion de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.*

La loi portant rénovation du dialogue social du 5 juillet 2010, première étape de mise en œuvre de ces principes a consacré plusieurs innovations :

- l'obligation de création de CHSCT à partir d'un certain seuil ;
- l'extension du domaine de la négociation à l'ensemble des conditions dans lesquelles les agents remplissent leurs missions ;
- la consécration de l'accord majoritaire ;
- la fin du paritarisme, à savoir la participation des élus au sein des instances de représentation et de dialogue (un compromis garantissant toutefois la représentativité des élus a été trouvé pour qu'ils continuent à siéger dans les CT mais sans prendre part au vote. La collectivité peut également délibérer pour permettre que les élus se prononcent au sein d'un collège distinct) ;
- les instances de concertation sont rénovées : les attributions des CT sont renforcées et les résultats de leurs élections est désormais le fondement de la représentativité syndicale.

Enfin, la circulaire du Ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, relative à la négociation dans la fonction publique du 22 juin 2011 a pour objet de préciser les modalités d'application des dispositions relatives à la négociation au sein des trois versants de la fonction publique.

Des marges de manœuvre existent donc et ouvrent aux collectivités locales un champ riche d'expérimentations du dialogue social sur le terrain. Mais si les possibilités de dialoguer sont ouvertes, elles réclament une véritable mobilisation des organisations syndicales, des équipes de direction, des cadres intermédiaires et des agents pour être pleinement saisies.

La circulaire fait état d'un « *souci de souplesse et de pragmatisme* » dans la conduite de la négociation et rappelle que la loi du 5 juillet 2010 a pour objectif de développer une véritable culture de la négociation entre l'administration et les organisations syndicales.

La loi mentionne les « *autorités compétentes* » sans les déterminer et n'impose aucun formalisme quant aux modalités de préparation, de conduite et de conclusion des négociations, qui sont laissées à l'appréciation de chaque autorité administrative ou territoriale (les règles d'ouverture de négociation sur proposition syndicale, les règles de composition des délégations, les délais de convocation des réunions et d'envoi de documents, la formalisation des grandes étapes de la négociation, les modalités de diffusion de l'accord conclu, les modalités d'élaboration d'un agenda de négociation, les éléments devant figurer dans le contenu de l'accord, le fonctionnement et les attributions du comité de suivi de la mutualisation et les modalités de modification éventuelle de l'accord).

1.B. b) *Face à l'absence de la notion de dialogue dans le texte de loi RCT, quelques pratiques de terrain généralisables permettent d'anticiper les réorganisations territoriales et de mieux garantir les conditions du dialogue social*

Deux directions opposées quant aux souhaits d'évolution du cadre réglementaire (concernant la loi RCT et l'évolution du statut) ont été identifiées sur le terrain. Dans les deux cas, la période de la réforme apparaît comme un moment majeur de négociation au sein de la fonction publique territoriale :

- la mise en place d'une démarche longue, préparant en douceur les changements, prenant le temps de l'analyse et du partage. Le souhait est exprimé que la loi permette le transfert des agents lors de la création de services communs, dans les mêmes conditions que lors du transfert de compétences (article L. 5211-4-1) : mutation, par exemple, avec maintien du bénéfice de leur régime indemnitaire et, à titre individuel, des avantages acquis au titre de l'article 111 de la loi n° 84-53 ;
- à l'inverse, une mise en place rapide, avec un calendrier exigeant, afin d'éviter des crispations sur des points litigieux qui risquent de ne pas être résolus avant la réorganisation et menaceraient donc de la bloquer.

C'est le cas à la communauté urbaine de Nice Côte d'Azur où le choix a été fait de conduire le passage de la communauté urbaine à la métropole sur une période inférieure à quatre mois.

Par ailleurs, la réorganisation territoriale en cours apparaît comme une opportunité, une « fenêtre » de négociation et de dialogue social : se saisissant de la tenue obligatoire des CTP pour avis sur les questions d'évolutions d'organisation, les syndicats y voient l'opportunité d'échanges entre eux, employeurs et agents ; les syndicats négocient alors parfois les conditions de la mutualisation et prennent position pour défendre les intérêts des agents, ce qui peut s'avérer utile pour mieux conduire la réorganisation mais présente aussi le risque de tensions sociales importantes et d'une surenchère à laquelle les employeurs ne pourront pas répondre.

Ensuite, nombre d'autres expériences ont été identifiées pour illustrer la richesse du dialogue social possible sur le terrain : consultation des organisations syndicales, identification des résistances et des leviers de changement, réunions de concertation préalables avec les syndicats, comités de suivi des mutualisations communs à plusieurs collectivités pour permettre l'échange entre les syndicats concernés, conduite d'un travail préalable d'analyse fine des processus et des pratiques pour éclairer employeurs et syndicats, dispositif d'accompagnement des agents, expertise préalable aux réorganisations à partager en matière de « paye-carrière », ou de « protection sociale-retraite », préparation conjointe des dossiers de CTP (à Nantes), intégration des syndicats dans la démarche projet, mise en place de formations à destination des cadres et des syndicats en matière de gestion de projet et de concertation, signature de protocoles d'accord sur les moyens syndicaux précisant leurs modalités en cas de réorganisations et de transferts.

Enfin, il est utile de rappeler que l'article 100 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et le décret n° 85-397 du 3 avril 1985 qui le précise, ouvrent la possibilité d'accords plus avantageux en matière de conditions d'exercice du droit syndical que celles fixées par ledit décret. Les autorités territoriales et les syndicats ont donc une latitude pour s'accorder sur la situation des responsables syndicaux (autorisations spéciales d'absence, décharges d'activité de service).

1.B. c) Poser des principes de continuité et de respect de délais pour que le dialogue social trouve sa place dans la réforme

Le rapport de M. DE PERETTI<sup>33</sup> mentionne « *l'indispensable dialogue social qu'impliqueront les mutualisations de services* ». Plusieurs propositions des syndicats plaident non seulement pour prendre en compte le « temps du changement » mais également pour jeter les bases d'une nouvelle réflexion sur le droit syndical.

Ainsi, deux recommandations, d'ordre individuel et d'ordre collectif, peuvent par exemple être proposées pour éviter la rupture de représentation syndicale au fil de la réorganisation territoriale :

- à titre individuel, maintenir à titre dérogatoire aux représentants élus du personnel faisant l'objet d'un transfert, leurs droits syndicaux, jusqu'à la tenue des prochaines élections et au prorata du nombre d'agents représentés transférés. Cette disposition peut faire l'objet d'une convention établie lors du transfert entre les deux services, d'origine et de destination de l'agent, ainsi qu'avec l'organisation syndicale concernée ;
- au titre du fonctionnement collectif, mettre en œuvre des CTP, CHS et CAP dédiés et transitoires, obligatoires et avec une fréquence supérieure au semestre (minimum aujourd'hui imposé), maintenus le cas échéant entre deux élections, rassemblant les représentants élus des structures concernées de telle sorte que le dialogue soit entamé en amont de la phase de transfert (au-delà des délais réglementaires de convocation de quinze jours), pendant cette phase et après l'éventuel changement officiel de statut des structures.

Le dialogue social apparaît donc souvent fragilisé dans les collectivités locales à l'occasion de la mise en œuvre de la loi RCT. Or, au-delà des effets de la loi RCT, les réformes territoriales se poursuivront et se prolongeront, dans les décennies à venir, pour enrichir encore les coopérations entre intercommunalités existantes ou entre grandes régions, pour ne citer que ces échelons territoriaux.

Au vu de l'importance que revêt le dialogue social comme l'un des facteurs essentiels de réussite du changement et, paradoxalement, de son absence complète d'un texte censé être majeur pour la réforme territoriale, on peut porter le diagnostic que l'ensemble des bonnes pratiques ponctuelles recensées, quelles que soient leur pertinence et leur qualité, ne dispenseront pas de mettre en place les conditions générales d'un dialogue social renforcé à plusieurs niveaux : dans chaque structure d'une part, et à une échelle territoriale, d'autre part, au-delà, précisément, des limites actuelles des structures, afin d'anticiper leurs coopérations futures.

De telles orientations sont peu évoquées directement, dans la loi RCT de 2010 ou dans la loi portant rénovation du dialogue social de 2010. Le croisement de ces textes avec les recommandations de l'accord « Santé et sécurité au travail » de 2009 offre certes un cadre globalement cohérent. Mais la vitesse d'évolution de l'environnement des collectivités territoriales et l'enjeu humain nécessitent un ciblage précis de moyens, encore inexistant,

---

<sup>33</sup> Rapport de M. Jean-Jacques DE PERETTI remis au Président de la République en juillet 2011 sur la clarification des compétences des collectivités territoriales.

pour accompagner organisations syndicales, management et l'ensemble des agents vers un rôle de plus en plus actif sur le territoire.

Un véritable « dialogue social territorial » mérite d'être échafaudé, dont celui voué à la fonction publique territoriale sera l'une des composantes : la concertation territoriale est nécessaire pour poser les bases sereines de la mobilité géographique et fonctionnelle des agents publics territoriaux. Si elle est pensée, négociée et animée, cette mobilité sera utile.

Les organisations syndicales garantissant les intérêts des agents, le débat et la coordination territoriale qu'elles peuvent assurer est indispensable. La fonction publique territoriale, si elle ne représente pas systématiquement l'essentiel des emplois sur un territoire, en assure cependant toujours un des piliers en contribuant à des activités très structurantes dans les domaines du social, de la santé, de l'enseignement et des infrastructures. La confortation d'un syndicalisme territorial stratégique sera l'une des clés de la réussite à long terme des territoires<sup>34</sup>.

## **2. La gestion des carrières et rémunérations dans un environnement mutualisé**

---

Les incidences de la loi RCT sur la gestion des carrières et des rémunérations sont importantes et seront sans doute parmi les plus directement perceptibles par les agents. Les conséquences portent en premier lieu sur les politiques de gestion des carrières et de l'avancement, mais aussi sur les régimes indemnitaires dans les collectivités. Les agents seront par ailleurs concernés en tant que bénéficiaires de prestations d'action sociale et enfin par la possible remise en question du rôle et du fonctionnement des centres de gestion.

### **2.A. La gestion des carrières et des avancements dans un cadre mutualisé risque de susciter des inquiétudes**

#### *2.A. a) La difficulté à se projeter dans un plan de carrière*

La réforme des collectivités territoriales aura des incidences sur les carrières des agents. La plus évidente tient aux difficultés croissantes que peuvent aujourd'hui rencontrer les agents pour envisager leur plan de carrière dans un environnement en évolution perpétuelle et dont le devenir est encore incertain. La répartition d'un grand nombre de compétences n'étant pas encore clairement arrêtée, les personnels concernés sont en situation d'attente vis-à-vis de possibles changements à moyen terme et ne peuvent savoir avec certitude, par exemple, s'ils travailleront à l'avenir dans une commune, une intercommunalité, un département ou une région. Si cette ouverture peut représenter un levier pour encourager les mobilités, elle peut aussi constituer une source de stress et d'incompréhension dès lors que la cible finale de ce mouvement de réforme n'est pas clairement identifiée.

---

<sup>34</sup> Bernard Boucault, ENA, clôture du cours « dialogue social » ENA-INET 2011

Au-delà du bloc communal, les départements et les régions sont plus particulièrement concernés dans la mesure où ces deux niveaux de collectivités sont invités à des rapprochements et des mutualisations à compter de 2014 qui remettront nécessairement en question l'organisation et le fonctionnement de leurs services. La perspective d'une prolongation dans le temps de ces modifications de périmètre est porteuse d'insécurité et empêche une partie des agents territoriaux de se projeter dans l'avenir et de former un plan de carrière.

Il faut toutefois souligner le fait que ces remises en question des organisations existantes constituent aussi de puissants leviers d'amélioration du service public local. La nécessité de redéfinir les organigrammes pour s'adapter aux restructurations de services peut en effet être l'occasion de faire évoluer les structures pour mieux répondre aux attentes des personnels comme des usagers. Les agents peuvent y voir l'opportunité de réaliser des mobilités en interne et d'occuper des postes correspondant mieux à leurs compétences et à leur projet professionnel, d'où la nécessité pour la collectivité d'accompagner les réformes de structures d'une réflexion approfondie sur la manière d'amener les agents à se saisir des opportunités offertes. En somme, cela implique de réfléchir à la manière dont les agents peuvent devenir acteurs du processus de réorganisation et ne plus en être uniquement tributaires.

#### *2.A. b) L'évolution des possibilités d'avancement de grade*

L'inquiétude latente des agents à l'égard de la réforme territoriale se trouve par ailleurs renforcée par l'impact de celle-ci sur les conditions d'avancement. En effet, chaque mouvement de mutualisation ou de transfert de personnels entraîne une variation, à la hausse ou à la baisse, des effectifs des collectivités concernées et par conséquent une adaptation des tableaux d'avancement de grade. Cela peut avoir un impact non négligeable sur les chances d'un agent de bénéficier d'un avancement. Le nombre de fonctionnaires pouvant bénéficier d'un avancement de grade est en effet déterminé par l'application d'un taux de promotion à l'effectif des agents titulaires présents dans la collectivité et occupant un même cadre d'emploi. Le niveau du taux de promotion est fixé par l'assemblée délibérante, après avis du CTP<sup>35</sup>. L'augmentation du nombre d'agents remplissant les conditions dégrade donc potentiellement la position des agents déjà présents du fait de l'élargissement de l'assiette des promouvables. De manière symétrique, les agents d'une collectivité qui perd une partie de ses effectifs peuvent bénéficier d'une amélioration de leur position sur le tableau d'avancement.

Les agents mis à disposition se trouvent par ailleurs dans une situation susceptible de les désavantager par rapport à leurs collègues. Ils figurent en effet au tableau d'avancement de leur collectivité d'origine, mais remplissent tout ou partie de leurs fonctions pour un autre employeur, ce qui peut réduire leurs chances d'obtenir un avancement de grade. Pour éviter ce décalage, il revient aux services en charge des ressources humaines de s'assurer que les agents mis à disposition ne font pas l'objet d'un traitement différencié par rapport à leurs collègues.

---

<sup>35</sup> Article 79 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984

Le risque d'inégalités de traitement entre ceux qui sont transférés ou mis à disposition, ceux qui restent et ceux qui accueillent de nouveaux collègues est un facteur qui pourrait peser sur l'adhésion des personnels au principe des transferts voire pousser à l'immobilisme. Il peut aussi en résulter une certaine défiance vis-à-vis des nouveaux arrivants dans le cas de services qui gagneraient en personnels, ce qui serait préjudiciable à la mise en œuvre des mutualisations et de la réforme territoriale.

Dans tous les cas, une attention particulière doit être portée aux conditions des transferts d'agents et à leurs conséquences sur les possibilités d'avancement, de sorte que les inégalités de traitement soient minimisées et que les mutualisations ne constituent pas un frein aux évolutions de carrière.

#### **Expérience observée à Est Ensemble**

L'établissement de taux maximalistes d'inscription au tableau d'avancement : dans le cadre de son protocole d'accord avec les organisations syndicales, la communauté d'agglomération Est Ensemble s'est engagée sur un taux de promotion de 100 % « *pour assurer la fluidité du déroulement de carrière des agents* ». Cette pratique a l'avantage de donner les mêmes chances à tous les agents remplissant les conditions pour obtenir un avancement.

#### **Expérience observée à Nantes Métropole**

Pour répondre aux attentes des organisations syndicales et des agents, la direction générale Organisation et Ressources humaines (DGORH) a entrepris la réalisation d'une simulation pour mesurer l'impact des mutualisations sur le déroulement de la carrière des agents, qu'ils dépendent de la ville ou de la communauté urbaine. Il s'agit de déterminer si les mouvements de personnels et l'évolution des effectifs aura une incidence sur les perspectives d'avancement pour ensuite y apporter des corrections.

La Ville de Nantes et Nantes Métropole poursuivent des objectifs similaires en termes de politique d'avancement. Elles pourraient ainsi être conduites à faire évoluer leurs taux de promotion respectifs si des déséquilibres apparaissaient à la suite des mutualisations.

#### **2.A. c) Les incidences sur la promotion interne**

Les fonctionnaires justifiant d'une certaine expérience professionnelle bénéficient de possibilités particulières d'accès aux cadres d'emplois de niveau supérieur au titre de la promotion interne. Il s'agit donc d'un changement de cadre d'emplois, assimilé à un recrutement. Dans la mesure où la promotion interne déroge au principe du recrutement par concours, les possibilités d'accès à un cadre d'emplois par cette voie sont numériquement limitées par des quotas. Ceux-ci sont calculés suivant le cadre d'emploi en fonction du nombre de recrutements opérés par une autre voie que la promotion interne (concours, troisième voie...) ou alors en fonction du nombre de nominations prononcées au titre de la promotion interne mais selon d'autres modalités, notamment pour les cadres d'emplois des attachés territoriaux et des agents de maîtrise.

Pour la plupart des cadres d'emploi de catégories A et B, les statuts prévoient qu'un recrutement par voie de promotion interne peut être effectué pour trois recrutements opérés

par une autre voie. Toutefois, lorsque le nombre de recrutements ouvrant droit à un recrutement au titre de la promotion interne n'a pas été atteint pendant une période d'au moins quatre ans, un fonctionnaire remplissant les conditions requises peut être inscrit sur la liste d'aptitude établie au titre de la promotion interne si au moins un recrutement entrant en compte pour cette inscription est intervenu.

En application d'une règle alternative aux statuts particuliers, les collectivités peuvent choisir parmi deux modes de calcul afin de calculer le nombre de nominations possibles par promotion interne : soit en appliquant le quota prévu par le statut particulier et décrit *supra*, soit en appliquant ce même quota à 5 % de l'effectif total du cadre d'emplois de la collectivité ou de l'établissement non affilié, ou à 5 % de l'effectif de l'ensemble des collectivités et établissements affiliés à un centre de gestion.

De façon générale, il découle de ces dispositions que la taille d'une collectivité détermine fortement les opportunités de promotion interne des agents. Les mouvements d'augmentation ou de diminution des effectifs ont par conséquent une incidence sur les perspectives de carrière, à laquelle les directions des ressources humaines se doivent d'être vigilantes. Cette difficulté peut être accentuée si certaines collectivités sont affiliées à un centre de gestion (CDG) tandis que d'autres ne le sont pas : le fait d'organiser les CAP au sein de la collectivité donne une relative visibilité sur le nombre de promotions internes, que ne peut avoir le CDG.

Le passage d'une collectivité à l'autre peut alors se traduire par une plus forte incertitude pour les agents. Un agent sur le point d'obtenir une promotion mais transféré dans une nouvelle collectivité pourrait ainsi perdre cette opportunité, son nouvel employeur donnant la priorité à des agents ayant plus d'ancienneté dans la collectivité et dont il mesure mieux la valeur professionnelle. Ce risque est accentué par le fait que l'ancienneté n'est qu'un des éléments pris en compte dans la décision de l'employeur, qui examine aussi des données moins objectives, comme la manière de servir ou la valeur professionnelle.

#### 2.A. d) La distance entre les agents et les services chargés des ressources humaines

Les mutualisations et transferts de personnels sont souvent concomitants de démarches de territorialisation des services, afin de concilier les impératifs de proximité et de réactivité au sein d'une collectivité au périmètre étendu. Cet « éclatement » des services peut conduire à un éloignement vis-à-vis de certaines fonctions supports, telles les directions des ressources humaines, lorsque celles-ci ne sont pas elles-mêmes déconcentrées. Il peut en résulter pour les agents une perte du lien territorial, concret, avec les services qui gèrent leurs carrières. A cela peut s'ajouter une rupture des liens de confiance que les agents ont pu établir avec leurs « référents RH ».

## Expérience observée à Nantes Métropole

Toutes les tâches liées à la gestion courante (gestion des absences, des éléments variables de la paie, plans de formations de la direction, etc.) sont assurées directement par les cellules de gestion implantées dans les directions opérationnelles et dans les pôles de proximité. Seules les questions les plus globales, les plus techniques et les plus stratégiques sont gérées au niveau central.

Cette organisation introduit toutefois plusieurs risques :

- accroître la distance dans la relation entre les services centraux et les agents de terrain ;
- complexifier les processus de gestion RH du fait des allers-retours entre les services centraux et les services déconcentrés ;
- augmenter les coûts de gestion RH du fait d'une augmentation des coûts fixes et de coordination.

## 2.B. Le maintien du régime indemnitaire constitue une attente forte des agents

### 2.B. a) Généralités concernant le maintien du régime indemnitaire

Le régime indemnitaire est composé d'avantages en espèces qui sont liés au grade, à l'emploi, aux fonctions ou aux sujétions. Il se différencie des autres éléments de rémunération (traitement, indemnité de résidence, supplément familial de traitement, nouvelle bonification indiciaire, etc.) par son caractère facultatif. Son versement obéit au principe de libre administration des collectivités territoriales, qui doit cependant être concilié avec le principe de parité posé par l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, aux termes duquel les régimes indemnitaires sont fixés « *dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat* ».

En matière de garantie du maintien du régime indemnitaire, le principe a été posé par l'article L. 5211-4-1 du CGCT, qui dispose que « *les agents transférés [...] 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* ».

Il convient tout d'abord de noter que les textes ne traitent que des transferts vers un EPCI et laissent donc pendante la question des transferts vers d'autres types de collectivités. Des dispositions similaires sont toutefois prévues en cas de fusion d'EPCI dans le cadre de l'article L. 5211-41-3 du CGCT.

L'article L. 5211-4-1 du même code fait référence à l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, qui prévoit une exception aux conditions de fixation du régime indemnitaire des collectivités concernant « *les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités locales et leurs établissements publics ont mis en place avant l'entrée en vigueur* » de la loi. Ceux-ci sont alors destinés à être « *maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement* ». L'expression renvoie aux gratifications à appellations diverses (« treizième mois », « prime de fin d'année »,

« indemnité d'aide aux vacances »...) dont bénéficiaient à l'époque les agents des collectivités.

### 2.B. b) Les garanties réellement apportées lors de transferts de personnels

Les dispositions de l'article L. 5211-4-1 du CGCT prévoient donc le maintien du régime indemnitaire pour les agents qui y auraient intérêt. Les autres, notamment les agents nouvellement recrutés par une intercommunalité, bénéficient du régime indemnitaire adopté par celle-ci. La solution la plus communément adoptée jusqu'à présent est celle d'une harmonisation par le haut du régime indemnitaire et des avantages pour inciter les personnels à rejoindre les structures intercommunales et faciliter le dialogue avec les organisations syndicales. C'est notamment ce qui a été observé dans la plupart des intercommunalités étudiées, qu'il s'agisse d'un choix assumé pour inciter les personnels à rejoindre les structures intercommunales (Est Ensemble) ou que les revendications suscitées par les changements et le dialogue avec les organisations syndicales aient abouti à cet alignement (Nice Côte d'Azur).

Cependant, cela signifie nécessairement un coût financier important qui, d'une part, risque de se heurter à la croissance des contraintes budgétaires auxquelles les collectivités vont devoir faire face et, d'autre part, peut mettre en péril la soutenabilité financière des mouvements de mutualisation.

En 2009, la Cour administrative d'appel de Versailles a toutefois rendu un arrêt<sup>36</sup> dans lequel elle juge que les délibérations portant maintien du régime indemnitaire et des avantages « *peuvent être modifiées ou abrogées pour l'avenir, sans que le requérant puisse se prévaloir d'un droit acquis à leur maintien* ». Cette décision confirme donc la possibilité donnée aux instances délibérantes de revenir sur le régime indemnitaire appliqué par chaque collectivité, y compris pour des agents intégrés dans le cadre de mutualisations. En théorie, cette démarche présenterait pour la collectivité l'avantage d'initier une harmonisation du régime indemnitaire moins coûteuse mais elle serait aussi source d'inquiétudes pour les agents quant à l'évolution de leur rémunération à moyen terme.

### 2.B. c) Rationalisation du régime indemnitaire

Indépendamment des transferts, certaines collectivités opèrent une rationalisation du régime indemnitaire par le biais notamment de l'introduction d'une prime de fonctions et de résultats (PFR). Cela peut constituer une opportunité, en parallèle des évolutions dans les structures, pour remettre à plat certaines pratiques, faire coïncider le régime indemnitaire et les fonctions exercées et, dans la mesure du possible, en y associant la définition d'objectifs à atteindre.

---

<sup>36</sup> Arrêt précité

### **Expérience observée à Plaine Commune**

L'objectif est de limiter le régime indemnitaire à deux types de primes dont les agents peuvent bénéficier, pour permettre, à la fois de garantir leur régime indemnitaire à son niveau antérieur et également parvenir à une harmonisation des situations. A son arrivée après transfert, s'il accepte les conditions d'emploi de Plaine Commune, l'agent bénéficie du régime indemnitaire défini par la collectivité. S'il s'avère que le montant reçu est inférieur à ce qu'il recevait précédemment, une prime dite de « régime indemnitaire différentiel » lui est attribuée pour compenser le manque-à-gagner. Cependant son montant est figé, si bien que le différentiel se réduit à chaque revalorisation du régime indemnitaire de Plaine Commune, ce qui entraîne au fil du temps sa disparition progressive et donc une harmonisation du régime indemnitaire des personnels grâce à la diminution du nombre des agents concernés par la prime différentielle.

### **Expérience observée à Est Ensemble**

Un mécanisme similaire à celui de Plaine Commune a été adopté à Est Ensemble lors de la première vague de transferts de personnels.

### **Expérience observée à Nice Côte d'Azur**

Harmonisation du régime indemnitaire de la communauté urbaine avec celui de la Ville de Nice et institution d'une PFR pour renforcer la lisibilité du régime indemnitaire.

## **2.C. Il n'existe pas de garantie de maintien des prestations d'action sociale lors des transferts**

### **2.C. a) L'action sociale au bénéfice des agents des collectivités**

Si la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale impose aux collectivités de financer l'action sociale de leurs agents, elle ne fixe toutefois pas de règles quant aux prestations qui doivent être fournies, dont la nature et le niveau sont le fruit des négociations menées au sein des collectivités. Cela a permis à un certain nombre d'entre elles de mettre en place des avantages qui sont constitués essentiellement de chèques déjeuners, de chèques vacances, de chèques à vocation culturelle et d'autres aides sociales spécifiques.

Lorsqu'un agent est transféré à l'occasion d'une mutualisation, il perd généralement l'accès à ces avantages car rien dans la loi n'impose le maintien des dispositions dont bénéficient les agents autres que celles concernées par les articles L. 5211-4-1 du CGCT et 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. Il faut toutefois souligner que rares sont les collectivités qui n'ont pas de comité d'œuvres sociales (COS) ou de structures assimilées, ce qui signifie que les agents ne perdent en général pas complètement le bénéfice d'une politique d'action sociale, mais sans l'assurance d'avoir des prestations identiques ou même équivalentes.

### **2.C. b) Les risques engendrés par les transferts de personnels**

Les inquiétudes portent essentiellement sur des dispositions très pratiques qui concernent directement la vie quotidienne des agents, comme les tarifs et modalités d'accès aux

restaurants collectifs. Une bonne pratique peut consister à évaluer précisément l'impact négatif que cela peut avoir pour les différentes catégories d'agents afin de mettre en place des compensations en conséquence. Il est aussi envisageable de négocier avec les collectivités d'origine le maintien de certains droits et avantages proposés par ces dernières, leur financement étant alors pris en charge par la collectivité de destination des agents transférés. Se pose toutefois la question de l'instauration d'un comité d'œuvres sociales commun ou du maintien des structures existantes gérant les œuvres sociales.

La protection sociale complémentaire<sup>37</sup> constitue un sujet d'inquiétude récurrent lors des transferts de personnels. En effet, les personnels peuvent être touchés à la fois par une baisse du niveau de prise en charge de cette complémentaire lors du changement de collectivité, mais aussi par la nécessité d'organiser le transfert de leurs droits d'un organisme à l'autre.

#### **Expérience observée à Plaine Commune**

Au moment du transfert des compétences Espace public (voirie et espaces verts), les agents ont conservé leur lieu de travail et la communauté d'agglomération a négocié leur accès à des restaurants administratifs, souvent ceux des périmètres où ils intervenaient précédemment.

#### **Expérience observée à Nice Côte d'Azur**

Un COS unique a été institué en parallèle du mouvement de mutualisation entre la ville et la communauté urbaine, ce choix ayant permis une harmonisation des prestations d'action sociale pour les agents des deux entités.

Cependant, des adaptations seront sans doute à nouveau nécessaires du fait du passage en métropole au 1<sup>er</sup> janvier 2012 et du bouleversement induit par l'arrivée prochaine des agents issus du Conseil général des Alpes-Maritimes, qui bénéficient d'une politique sociale plus favorable.

#### **Expérience observée à Est Ensemble**

L'agglomération Est Ensemble a préféré adhérer au Comité national d'action sociale (CNAS) pour garantir un niveau standard de prestations d'action sociale.

## **2.D. L'évolution prévisible du nombre et de la taille des employeurs locaux pourrait conduire à une modification du rôle et du fonctionnement des centres de gestion**

### **2.D. a) La possible remise en question du rôle des centres de gestion**

La montée en puissance des intercommunalités, que la loi RCT a vocation à accentuer, modifie profondément le paysage des employeurs locaux et par conséquent le rôle et le fonctionnement des centres de gestion (CDG). Cet aspect des choses n'est pas abordé dans le texte du 16 décembre 2010, mais en tant qu'acteurs importants de la gestion des

<sup>37</sup> La participation des collectivités au financement de la protection sociale complémentaire de leurs agents obéit aux règles définies par le décret n° 2011-1474 du 8 novembre 2011.

personnels territoriaux, les centres de gestion seront nécessairement concernés par la concentration d'emplois au sein de grandes structures telles que les métropoles mais aussi par la rationalisation de la carte intercommunale et les élargissements de périmètre qui en découleront.

En effet, sont aujourd'hui obligatoirement affiliés aux centres de gestion les collectivités et établissements publics de moins de 350 fonctionnaires titulaires ou stagiaires. L'affiliation est volontaire pour les autres collectivités et établissements publics. La diminution du nombre de petites structures à l'occasion du renforcement des intercommunalités aura donc une incidence directe sur l'activité de ces centres.

Par la loi n° 2007-209 du 19 février 2007, le législateur a tenu à faire évoluer l'organisation et les missions de ces centres et a contribué à une clarification de la répartition des missions entre le CNFPT et les CDG. A ce mouvement de concentration des employeurs s'ajoute une complexification des statuts et de la gestion des ressources humaines. Il est par conséquent nécessaire pour les organismes gestionnaires de disposer des compétences et de l'expertise technique pour faire face à ces enjeux, ce qui n'est possible que s'ils atteignent une taille critique et un niveau d'activité suffisant pour garantir leur pérennité financière.

#### *2.D. b) La proposition de loi du sénateur Hugues PORTELLI*

Une proposition de loi tendant à modifier les dispositions relatives aux centres de gestion a été déposée au bureau du Sénat par M. PORTELLI le 28 septembre 2010<sup>38</sup>. Un rapporteur a été nommé le 29 juin 2011 mais le texte n'a à ce jour pas encore été examiné. Cette proposition de loi vise précisément à tirer les conséquences de la réforme territoriale et de la restructuration du paysage institutionnel local avec l'émergence d'acteurs locaux importants et la concentration de l'emploi local autour d'employeurs fortement structurés.

Les deux principes fondamentaux retenus par le texte sont ceux de l'affiliation obligatoire et de l'adhésion obligatoire :

- l'affiliation à un centre de gestion deviendrait obligatoire pour toutes les collectivités à l'exception des communautés urbaines, des métropoles, des régions et des départements, qui resteraient libres de s'affilier volontairement. Cela impliquerait la suppression du seuil actuel de 350 agents. Toutefois, la référence à ce seuil ne disparaît pas complètement puisqu'il serait maintenu pour ce qui concerne la possibilité d'organiser les instances paritaires des collectivités ou établissements publics de plus de 350 fonctionnaires, affiliés obligatoirement ou volontairement ;
- l'adhésion obligatoire de toutes les collectivités et établissements à un socle minimum de prestations. Cela concernerait donc aussi les communautés urbaines, les métropoles, les régions et les départements et impliquerait un élargissement des missions des CDG à plusieurs nouveaux champs d'action : le secrétariat des commissions de réforme et des comités médicaux, la gestion administrative des comptes-épargne temps, la gestion du recours administratif préalable, le conseil juridique statutaire et enfin la mise en œuvre du droit à l'information des actifs sur leurs droits à la retraite. En outre, ce socle pourrait être complété par des prestations complémentaires fixées dans le cadre de conventions.

---

<sup>38</sup> Texte précité

### 2.D. c) Pistes d'évolution pour les centres de gestion

Au-delà de cette proposition de loi, trois axes principaux de réflexion<sup>39</sup> peuvent être dégagés :

- en intégrant de nouvelles missions, les CDG doivent affiner leur positionnement au regard du nouvel environnement institutionnel local et affirmer leur rôle face aux intercommunalités et au secteur privé ;
- les CDG sont appelés à proposer leurs services à toutes les collectivités. Leur expertise, déjà reconnue pour la gestion des personnels des petites collectivités, intéresse aujourd'hui aussi les plus grandes ;
- le besoin d'une coordination nationale se fait également ressentir car au-delà de la mutualisation des services se pose la question d'un arbitrage et d'une représentation au niveau national. La loi n° 2007-209 du 19 février 2007 avait notamment pour ambition de mettre en place une conférence nationale des CDG, dont le pilotage a été confié à la Fédération nationale des CDG. Le souhait de certains centres que soit créé un groupement d'intérêt public (GIP) pour assurer cette mission de coordination n'a pour l'heure pas abouti mais témoigne de l'importance de cette problématique.

## **3. Les enjeux relatifs aux situations professionnelles**

---

L'analyse de terrain a révélé une dimension connexe au sujet, que la loi RCT n'aborde pas : ce qui relève des enjeux liés aux situations professionnelles des agents. La mutualisation, en recomposant les services, va avoir un impact sur ce champ-là. Après en avoir constaté la validité et défini le périmètre, il conviendra de qualifier plus spécifiquement les risques générés par la nouvelle dynamique de mutualisation qu'impose la loi RCT, avant d'ouvrir sur quelques bonnes pratiques identifiées.

### **3.A. La dimension anxiogène de la construction communautaire pour les agents**

#### *3.A. a) Une inquiétude de premier ordre à ne pas sous-estimer*

Cette dimension du sujet peut apparaître comme à la marge de cette étude. Pourtant, dans les enquêtes de terrain que nous avons menées, les dirigeants territoriaux comme les organisations syndicales des collectivités étudiées aussi bien que celles d'envergure nationale mettent l'accent sur l'importance des conséquences du développement des structures intercommunales sur les conditions de travail des agents. Le manque de réponses précises aux interrogations des agents sur l'évolution de leur environnement de travail est clairement anxiogène et contribue à faire de ce domaine un enjeu majeur. Les acteurs territoriaux ne doivent pas le sous-estimer, car cela induirait un renforcement des

---

<sup>39</sup> Sur ce sujet, voir notamment le dossier « Centres de gestion : l'indispensable mutation », *La Gazette des communes, des départements et des régions*, n° 2093, 19 septembre 2011

inquiétudes de la part des agents. De fait, certains directeurs des ressources humaines considèrent que ces éléments de fonctionnement très concrets peuvent poser beaucoup plus de difficultés à long terme que des éléments souvent au cœur des négociations syndicales (déroulement de carrière ou régime indemnitaire) qui peuvent être réglés grâce à une anticipation suffisante.

### *3.A. b) Des problèmes réellement constatés dans les études de terrain*

La construction communautaire est apparue d'autant plus anxiogène que le transfert organisationnel des services s'est déroulé plus ou moins bien dans certaines collectivités. Un certain nombre de dysfonctionnements ont pu apparaître, parmi lesquels :

- la liste des agents transférés arrêtée très tardivement a pu parfois laisser planer une grande incertitude pour un certain nombre d'entre eux quant à leur mutation ou non ;
- les organigrammes de la collectivité d'accueil n'étaient pas consolidés au moment du transfert des services, générant une absence de visibilité des services destinataires pour les agents transférés ;
- les lacunes des conventions de mise à disposition du matériel notamment ont pu laisser certains nouveaux services intercommunautaires démunis à l'heure de la mise en fonctionnement.

### **3.B. Les impacts des transferts de service sur l'environnement de travail des agents**

Dans ce contexte, il convient de préciser le périmètre de l'environnement du travail. Cette notion rassemble les conditions collectives de travail et de l'organisation du travail dans lesquelles évoluent les agents. Dans la dynamique initiée par la loi RCT qui favorise les transferts de services d'une structure à une autre, les impacts organisationnels sur les agents peuvent être à la fois quantitatifs et qualitatifs :

- la logique intercommunale porte en effet en elle une dimension importante d'économie d'échelle. Cette réduction des coûts est souvent mise en avant pour justifier la construction intercommunale. Cela peut entraîner des suppressions de postes devenus sans justification ou bien, malgré tout, des situations de doublons à régler ;
- les agents peuvent également avoir à changer de locaux, mais aussi parfois de lignes hiérarchiques, voire de missions et donc de responsabilité, le niveau de responsabilité pouvant évoluer. Le temps de travail, variable d'une collectivité à une autre, est un élément constitutif de cet environnement de travail et s'avère être une question sensible pour les agents ;
- l'impact de ces transferts de services sur la structure d'arrivée est à intégrer dans notre réflexion. L'« agrégat » d'agents venant d'horizon divers peut être une source d'enrichissement mais peut également générer une administration composite aux cultures et aux pratiques très différentes.

Dans la dynamique qu'elle a impulsée, la loi RCT n'évoque pas spécifiquement le sujet de l'environnement professionnel pourtant essentiel à la construction intercommunale. Les mobilités fonctionnelles ou territoriales ne sont donc pas anticipées et s'inscrivent dans le

cadre réglementaire et législatif préexistant à la loi RCT. Cela appelle donc à un diagnostic rigoureux sur les pratiques actuelles dont il faut tirer les leçons : sont-elles cadrées ou bien donnent-elles lieu à une lecture en défaveur des agents ?

### **3.C. Identification des risques liés aux pratiques actuelles**

#### **3.C. a) Un volume des suppressions de postes difficile à estimer**

Dans l'esprit du législateur, la mutualisation doit permettre, *in fine*, des économies d'échelle et est donc nécessairement porteuse de suppressions de postes. Lorsque se pose la question des doublons de postes, une analyse croisée des fiches de postes et des compétences de l'agent (validées ou à compléter) doit permettre une lecture rationnelle du processus de mutualisation. Les agents sont alors redéployés vers d'autres missions en fonction de leurs compétences.

S'agissant de la mesure quantitative de ces suppressions de postes, il manque aujourd'hui le recul nécessaire pour envisager même de proposer un ordre de grandeur. Certaines collectivités en sont au début de leur histoire communautaire tandis que d'autres ont mené des démarches plus abouties. Toutefois, même pour ces dernières, l'estimation est malaisée. Nantes Métropole évalue ainsi avoir économisé cinq postes suite à la démarche de mutualisation initiée en 2008, sur 457 postes transférés.

La prise en charge de ce type de problématique varie par ailleurs d'une collectivité à une autre. Si certaines ont à cœur de valoriser les agents et de les redéployer vers des missions qui correspondent à leurs compétences, d'autres peuvent être tentées par un management plus « brutal ». De surcroît, il est impossible de conserver des doublons au niveau des postes de direction. *De facto*, le reclassement des cadres dont le poste est supprimé constitue une situation délicate à gérer. D'après les différents témoignages recueillis (Est Ensemble, Plaine Commune, Nice Côte d'Azur), il n'existe pas véritablement de solution « systématisable ». La plupart du temps, les situations difficiles se dénouent par un départ (départ en retraite, mobilité à la demande de l'agent, etc.)

En définitive, il n'est pas établi que la dynamique de mutualisation génère des économies d'échelle à court et moyen terme. Au contraire, elle pourrait être porteuse, tout du moins dans un premier temps de surcoûts (coûts de gestion, effet de nivellement par le haut sur les traitements, pas de réduction d'effectifs).

#### **3.C. b) Les reconfigurations de services et l'impact sur la répartition des locaux**

Dans une nouvelle structure, regrouper les services mutualisés en un seul site ou au contraire les éclater suivant une logique territoriale s'avère parfois difficile à vivre pour les agents. Ceux-ci ont organisé leur vie familiale dans le cadre géographique lié à leur lieu de travail.

Or, un EPCI ayant récupéré des compétences de proximité peut souhaiter rationaliser ses services et mettre en place des unités territoriales sur un territoire communautaire plus vaste. Ces choix ne sont pas anodins, ni sans effets sur les agents.

Dans cette dynamique, la question des problèmes liés au temps de trajet supplémentaire et au coût de ces déplacements est une source d'inquiétudes qui est revenue de façon récurrente dans les entretiens menés auprès des organisations syndicales (organisation nationale FA-FPT / UNSA territoriaux).

La législation ne prévoit que le versement d'une indemnité forfaitaire lors de réorganisations qui « *induisent pour les agents une modification substantielle de leurs missions et notamment un déménagement indispensable* »<sup>40</sup>

Pour autant, si dans l'absolu les collectivités peuvent également s'engager à prendre en charge les frais supplémentaires de transport induits par le changement de lieu de travail imposé à un agent lors d'une mutualisation ou d'une réorganisation de services, il paraît difficile de vouloir systématiser cette mesure par voie législative ou réglementaire, étant donné le contexte financier actuel des collectivités.

### 3.C. c) Le temps de travail : des pratiques hétérogènes qui posent question

Le temps de travail est un sujet difficile et complexe. La durée légale du temps de travail s'élève à 1607 heures annuelles. Cependant, comme l'a montré une étude menée par des élèves administrateurs territoriaux de la promotion Aimé CESAIRE<sup>41</sup>, la loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail est mise en œuvre de façon diverse dans les collectivités. De plus, le temps de la police municipale n'est pas le même que celui des crèches : par la nature des fonctions, les collectivités sont obligées de composer avec des temps de travail différenciés. En termes d'aménagement du temps de travail, il y a autant de systèmes que de services.

Cette diversité des situations apparaît de façon saisissante dès lors qu'il s'agit de transférer des services appartenant à des collectivités différentes. Dans le cadre de la construction de la métropole Nice Côte d'Azur, il est apparu que les durées hebdomadaires du temps de travail et le nombre de jours de récupération en RTT du Conseil général des Alpes Maritimes étaient inférieures à ceux de la communauté urbaine Nice Côte d'Azur. De la même façon, si elles avaient la même durée de travail annuelle, la communauté urbaine de Nantes Métropole n'avait pas généralisé les horaires variables tandis que la Ville de Nantes ne pratiquait pas le temps partiel annualisé.

Une difficulté au niveau des cadres est par ailleurs apparue dans certaines collectivités. A titre d'exemple, la situation initiale avait fait coexister une gestion au forfait pour tous les cadres de Nantes Métropole tandis qu'une gestion au réel était appliquée aux cadres de la Ville de Nantes.

---

<sup>40</sup> Article 9 du décret n° 2001-654 du 19 juillet 2001, fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements des personnels des collectivités locales et établissements publics

<sup>41</sup> Gaël HILLERET et Delphine LERAY, avec la participation de Julie CORBES, Paul FLAMME, Laure GERARD, Sophie KRAJEWSKI et Claire-Sophie TASIAS, élèves administrateurs territoriaux de la promotion Aimé Césaire de l'INET, étude intitulée « Mutualisations : quel rôle et quelles transformations pour la fonction ressources humaines ? », INET, 2010

### 3.C. d) La mobilité fonctionnelle à l'origine de frustrations possibles pour les agents

« Qui sera mon nouveau chef », « Vais-je conserver mes fonctions et mes responsabilités lors du changement d'affectation » figurent parmi les questions relayées par les organisations syndicales rencontrées. Au sein d'une collectivité, l'employeur territorial est, quant à lui, tenu d'affecter ses agents dans des emplois correspondant à leurs grades et à leurs cadres d'emploi. D'une collectivité à une autre, dans le cadre de la mutation, ces garanties continuent de s'exercer. Mais la question se pose notamment pour les agents de catégorie B ou C exerçant des fonctions d'encadrement.

La mobilité fonctionnelle peut générer des situations de frustration chez certains agents qui voient le périmètre de leurs missions parfois réduits, lors d'un transfert de service. Le maintien des responsabilités antérieures dans la structure d'accueil n'est en effet pas garanti. Se fondant sur un principe de libre organisation de ses services pour la collectivité (article 52 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984), l'évolution des missions et des fiches de postes, de même que des procédures de travail, ne prennent en considération l'agent transféré qu'à la marge. Et c'est dans cette perspective que certains directeurs de ressources humaines considèrent que les éléments de fonctions et de responsabilité ne sauraient être considérés comme des avantages acquis.

A ce jour, il existe un risque de contentieux mais il est encore trop tôt pour identifier ce que sera la position du juge administratif.

### 3.C. e) Administration composite et construction communautaire : quelle culture commune ?

Ce type de problématique n'est pas nouveau. Après l'entrée en vigueur de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite « loi CHEVENEMENT », un certain nombre de dysfonctionnements relatifs à la création des nouvelles structures intercommunales avait été constaté. Parmi lesquels, l'existence d'une administration composite peu propice à la construction de l'EPCI car rassemblant des agents avec des origines et des compétences variées. Certains agents venant de collectivités plus petites s'inquiétaient du transfert de leur service vers des services intercommunaux qui apparaissaient comme plus segmentés et hiérarchisés. La stratégie développée alors par les élus visait surtout à neutraliser les points de conflits et d'achoppements potentiels avec les personnels et les syndicats. On a eu tendance à occulter les différences par la préservation des avantages comparatifs des uns et des autres.<sup>42</sup>

Aujourd'hui, la mutualisation est parfois vécue comme un abandon de la part d'une partie des agents. Dans le cas de Nantes, l'abandon qui a pu être ressenti par les agents de la Ville s'est ainsi parfois doublé d'un sentiment d'« invasion » du côté des agents de Nantes métropole. L'élan lié au projet communautaire initié en 2001 se double aujourd'hui d'un sentiment de méfiance des agents vis-à-vis de l'approfondissement de la construction communautaire, perçu comme motivé par la seule recherche d'économies.

---

<sup>42</sup> David BERANGER, « L'impensé de la réforme intercommunale », *Revue française d'administration publique*, n° 111, 2004.

L'administration intercommunale apparaît encore aujourd'hui comme une administration composite rassemblant des agents aux cultures administratives différentes. La mutualisation ajoute une nouvelle identité administrative à celles déjà existantes : outre les agents issus des communes et ceux recrutés par l'intercommunalité mais travaillant tous pour le niveau intercommunal, les « mutualisés » (mis à disposition ou mutés) travaillent pour les entités communales et intercommunales. Dans le cadre plus spécifique des mises à dispositions, survient un risque particulier de difficulté d'identification du donneur d'ordres de chaque agent, et au-delà un risque de confusion dans la compréhension des missions et du travail des agents.

### **3.D. Pistes de recommandations sur la base des bonnes pratiques constatées**

#### **3.D. a) Mettre en œuvre les refontes organisationnelles de façon anticipée et progressive**

Un certain nombre de directeurs des ressources humaines interrogés estiment à deux ans la durée minimum pour anticiper les refontes organisationnelles.

A Nice, la direction des ressources humaines semble essoufflée après les importants efforts réalisés pour le passage en communauté urbaine au 1<sup>er</sup> janvier 2009, ainsi que ceux réalisés dans le cadre de la démarche de mutualisation initiée en janvier 2010. Aussi, le passage en métropole prévu pour le 1<sup>er</sup> janvier 2012, dans des délais très courts, apparaît comme une charge supplémentaire.

« L'essoufflement » des directions des ressources humaines ou les transferts trop rapides des agents peuvent être lourds de conséquences. Par exemple, à Nice, les attentes des agents en matière de formation ou de mobilité sont un peu délaissées. La montée en charge de la communauté d'agglomération Est Ensemble obéit également à une dynamique de « rattrapage » vis-à-vis d'intercommunalités plus anciennes comme Plaine Commune. Toutefois le souhait d'aller vite dans cette dynamique peut être un facteur de risque et nuire à la mise en œuvre d'un accompagnement efficace des changements.

Les directeurs de ressources humaines rencontrés ont insisté sur ce paramètre du temps. Il doit permettre de mener une réflexion notamment dans les collectivités d'origine sur le nouveau périmètre de leurs missions et sur le redéploiement de leurs agents. L'évolution des fiches de postes et des missions des agents « partants » et « restants » doit pouvoir se réaliser préalablement aux transferts de services.

#### **3.D. b) Développer un travail coopératif entre les structures**

La réorganisation des services passe par un travail collaboratif réel et volontaire entre collectivités de départ et collectivités d'arrivée. Bien plus, une collaboration pleine de la collectivité de départ constitue une condition fondamentale pour la réussite de la démarche de mutualisation, d'autant plus que s'observe une certaine dépendance de la part des structures d'arrivée qui ont besoin d'information pour bien accueillir les agents qui arrivent.

Au niveau opérationnel, une association étroite entre les DRH des différentes collectivités est donc un impératif. A la communauté d'agglomération Est Ensemble, tirant les leçons des

insuffisances de la première vague de transfert, un récent comité des DRH vient d'institutionnaliser les réunions des DRH des collectivités membres afin de mener en concertation les prochaines vagues de transferts de services. Elles viennent s'ajouter aux comités des DGS et aux comités des directeurs des services financiers qui existent déjà.

L'adhésion des cadres constitue également une des conditions de la réussite des réformes organisationnelles. La complexification au moins temporaire des circuits de décision en sus de la réorganisation des services provoque un surcroît de travail pour eux. Par conséquent, il est très important de les convaincre et les accompagner.

### 3.D. c) Apporter une réponse claire aux contingences matérielles du nouveau service

Certaines collectivités ont décidé de ne pas bouleverser des services transférés (Est Ensemble, Plaine Commune). Ce n'est que progressivement que les services ont été restructurés et redéployés sur le nouveau périmètre du territoire communautaire. C'est une démarche *a priori* sécurisante pour les agents.

Le changement de périmètre va toutefois impliquer de convaincre les agents de se déplacer sans éluder une prise en compte des impacts géographiques de leurs nouvelles conditions de travail.

Le remboursement des frais de déplacement liés au transfert du poste de travail dans un autre lieu doit ainsi faire partie d'une discussion générale sur l'évolution des conditions de travail de la nouvelle intercommunalité, même si à la différence de ce qui a pu se passer dans la fonction publique d'Etat, celle-ci ne semble pas prévue par les textes. Les CTP auront leur mot à dire sur le sujet et les associer très en amont pourra être très bénéfique.<sup>43</sup>

S'agissant de la durée du temps de travail, l'harmonisation des règles constitue un objectif à atteindre pour un certain nombre de collectivités. Dans cette perspective, les collectivités ont tout intérêt à y travailler dans le cadre de ces reconfigurations de services. Aux yeux de certains directeurs des ressources humaines interrogés, cela a le mérite de recentrer la collectivité sur ses fondamentaux et sur les objectifs de ses services. Cela permet ainsi de redonner du sens à son action en permettant, si cela n'est pas occulté ou minimisé, un débat salubre et, *in fine*, de régler tout un nombre de freins ou de tensions qui auraient pu, dans le cas contraire, se développer. Un service dédié peut alors se mettre en place comme c'est le cas à Rennes Métropole par exemple.

#### **Expérience observée à Est Ensemble**

Pour maintenir le temps de travail de certains agents « transférés », inférieur à celui pratiqué par la structure intercommunale, une démarche d'encadrement rigoureux a été mise en place sur la base d'un critère objectivable de pénibilité du travail lié à l'exercice de certaines fonctions déterminées. Le surplus des jours a été comptabilisé sur un compte épargne temps.

<sup>43</sup> « Comment manager des intercos XXL », in *La lettre du Cadre*, n° 431, 1<sup>er</sup> novembre 2011

### Expérience observée à Nantes Métropole

La volonté affichée d'harmonisation du temps de travail des cadres a abouti à un accord qui prévoit d'appliquer aux cadres des deux collectivités une gestion au forfait, accompagnée d'une augmentation du volume horaire forfaitisé, et d'une harmonisation parallèle à la hausse du nombre de jours de RTT. Cela a ainsi permis de trouver une solution de compromis acceptable par les cadres des deux collectivités ville et EPCI.

En revanche, à la communauté d'agglomération Plaine Commune, des différences subsistent encore entre les agents transférés ou mutualisés.

#### *3.D. d) Prendre en charge la « question identitaire » des agents*

Le problème d'identité soulevé par les agents s'explique par la confrontation de deux images : les administrations quittées sont parfois vues comme plus prestigieuses tandis que l'administration intercommunale, institution jeune, souffre d'une image moins valorisante de par son aspect composite, son absence de territoire de référence et ses difficultés à s'organiser.

Les leçons de la précédente vague de constructions intercommunales, issue de la « loi CHEVENEMENT » de 1999, ont souligné l'importance des exigences de coordination entre les collectivités. Il faut s'interroger sur les effets de ces procédures de coordination afin de comprendre comment elles peuvent favoriser les processus de reconnaissance mutuelle et d'identification collective des agents mutés à la nouvelle collectivité. Se référer aux dispositifs de coordination pour créer des liens entre agents et services (comités de pilotage, conférences, séminaires, réunions d'information, journées d'étude etc.) constitue une démarche intéressante.

L'émergence d'une culture intercommunale doit permettre aux agents de mieux vivre ces changements d'environnement professionnel. Dans cette perspective, l'utilisation alternative des mises à disposition ou des transferts de services a un impact différencié sur le passage des agents d'une collectivité à une autre. De par sa portée symbolique, le choix du mode transfert de service / mutation des agents constitue un facteur essentiel de réussite des processus de mutualisation en clarifiant la chaîne hiérarchique et en favorisant la culture intercommunale (naissante ou à consolider). A Est Ensemble, les transferts / mutations sont préférés aux mises à disposition des services et des agents, envisagées de façon transitoire et très temporaire. Toutefois, ce choix n'est opératoire que si l'agent exerce la totalité de ses missions dans le service transféré. Dès lors qu'il n'exerce qu'une partie de ses missions, ce choix de transfert / mutation perd ses vertus de simplification. A Plaine Commune, a été également préférée la mutation des agents à la mise à disposition.

L'adhésion des agents au processus de construction communautaire est un objectif différent selon que l'on se trouve dans le cas d'une intercommunalité qui existe depuis une dizaine d'années (Nantes Métropole, Plaine Commune) ou dans le cas d'une intercommunalité qui vient de naître (Est Ensemble). Dans le premier cas, l'objectif est de renforcer l'acquis et l'existant alors que dans le second cas, l'objectif de rattrapage qui impose des rythmes de croissance plus soutenus hypothèque cette adhésion.

### Expérience observée à Plaine Commune

Encourager « le choix volontaire » des agents pour une mutation est possible ainsi que le montre la démarche incitative de la DRH de Plaine Commune, concernant les agents qui n'étaient pas concernés par une procédure automatique de transfert. Il est conseillé aux agents de choisir la mutation en apportant un certain nombre d'arguments objectifs au cours d'une discussion individualisée :

- explication du projet de transfert et de sa cohérence ;
- les agents sont informés du départ de leur cadre pour la communauté d'agglomération ;
- dans la plupart des cas, on montre aux agents que 50 % de leur temps de travail est déjà consacré à une compétence transférée à l'intercommunalité ;
- les agents reçoivent la garantie, en cas de choix de la mutation, qu'ils n'auront pas à changer de lieu de travail et qu'ils conserveront le même chef.

En l'espèce, c'est le statu quo qui est le plus porteur d'incertitudes. Dès lors qu'une réponse claire est apportée aux inquiétudes des agents, la mutation apparaît comme allant de soi.

## 4. Les leçons en termes de conduite du changement

---

La façon dont seront conduits les changements évoqués au niveau des territoires va jouer un rôle important dans l'atteinte ou non des objectifs initiaux d'efficacité et de qualité du service public local.

De fait, et comme il a été précédemment dit, l'adhésion des personnels et de leurs représentants à la réforme constitue un enjeu fondamental pour réussir sa mise en œuvre et le bon fonctionnement des organisations dans la durée.

### 4.A. La méthode de conduite du changement et les facteurs-clefs de succès

L'étude des expériences menées par différentes collectivités, ainsi que l'abondante littérature qui a pu être publiée notamment sur le sujet de la mutualisation des services, antérieurement à la loi du 16 décembre 2010, amènent à dégager des facteurs-clefs de succès pour conduire ces changements organisationnels en prenant en compte les intérêts de l'ensemble des acteurs concernés, dont les agents.

#### 4.A. a) Le rôle des élus dans la communication sur le sens

La démarche doit s'appuyer sur un projet de territoire, connu et partagé, qui respecte l'identité des différentes entités.

En d'autres termes, communiquer sur d'éventuelles économies d'échelles à moyen terme est insuffisant, d'autant plus que les transformations institutionnelles s'avèrent souvent génératrices de surcoûts, au moins dans les premiers temps.

Il faut que le projet fixe aux parties prenantes des objectifs de qualité du service public local auxquels elles peuvent adhérer et qui constituent un possible avenir partagé, crédible et source de valeur ajoutée tant pour les élus que pour les cadres, les agents et les usagers.

La politique de communication des collectivités concernées doit s'appuyer sur ces éléments pour « faire sens » et susciter l'adhésion des personnels : répondre à la fois au pourquoi de l'évolution et au comment on va y arriver ?

C'est la raison pour laquelle l'implication des élus apparaît comme une condition essentielle de la réussite de ces démarches de changement : ils ont toute leur place dans la conduite de la concertation avec les organisations syndicales ainsi que dans le processus d'écoute des attentes et des inquiétudes exprimées par les agents territoriaux.

Les exemples de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE) illustrent les difficultés générées par une démarche menée sans réelle concertation ni prise en compte des spécificités locales.

A cet égard, le fait que la loi du 16 décembre 2010 impose aux EPCI la publication annuelle d'un rapport sur le schéma de mutualisation des services approuvé par le conseil communautaire (article L. 5211-39-1 du CGCT) pourrait, au-delà de son utilité pour le débat politique, constituer un support important de communication auprès des agents : mise en commun d'un bilan des mutualisations réalisées (bilans financier et administratif) et définition des objectifs et des prochains thèmes éventuels de mutualisation.

#### *4.A. b) Anticiper et ne pas sous évaluer le temps nécessaire à la concertation*

Les expériences étudiées amènent à souligner la nécessité d'une part d'une réelle anticipation avant de passer au stade de la mise en œuvre, et d'autre part d'un important travail de concertation avec les différentes parties prenantes (élus, syndicats, agents, usagers). Une anticipation suffisante donne le temps pour une concertation de qualité et pour évaluer toutes les conséquences des transformations à venir.

#### **Expérience observée à Nice Côte d'Azur**

L'annonce en avril 2011 de la constitution d'une métropole à Nice au 1<sup>er</sup> janvier 2012 constitue justement un exemple qui se caractérise par une forte volonté d'aboutir dans des délais très resserrés.

Mais les modalités de transfert de personnel du Conseil général des Alpes-Maritimes vers la future métropole n'ont sans doute pas fait l'objet d'une concertation suffisante entre le Conseil général et la communauté urbaine Nice Côte d'Azur permettant de répondre de façon consensuelle à toutes les questions techniques et administratives posées. Ce point a pu être d'autant plus mal vécu que le transfert a concerné, dans le cadre de la compétence voirie, des personnels ayant déjà été transférés il y a quelques années de la direction départementale de l'Équipement vers le Conseil général dans le cadre de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004.

#### **Expérience observée à Est Ensemble**

Le 1<sup>er</sup> bilan effectué par les DRH des communes membres et de l'EPCI à la suite de la

première vague de transfert de personnels a mis en exergue les difficultés liées au manque d'anticipation sur certains points techniques et les moyens d'en éviter la répétition :

- avoir une vision plus précise des organigrammes futurs de l'EPCI et des communes avant la date du transfert et avoir du temps au niveau des communes pour recomposer les services, redéfinir leurs missions ;
- être clair sur les fiches de postes avant la date du transfert ;
- s'assurer que les conventions de mise à disposition contiennent une information précise sur les services transférés ;
- dans le cas de la création d'un EPCI, envisager une mise à disposition préalable de gestionnaires des communes qui assurent l'accompagnement avant le transfert.

Cet exemple montre qu'il est important de consolider des collaborations entre collectivités avant toute mutualisation de services ou transfert de services, pour élaborer une réflexion commune et mener des études communes sur des sujets tels que l'impact sur les services, sur les effectifs, sur les dépenses de fonctionnement, etc.

#### **Expérience observée à Nantes Métropole**

Il y a eu également une volonté de mutualiser rapidement, ce qui n'a pas toujours permis d'anticiper les conséquences effectives et opérationnelles de la mutualisation. Dans le cas de la création d'un centre de services partagé (CSP) à la direction générale Organisation et Ressources humaines par exemple, plus de temps aurait sans doute été nécessaire pour expliquer le changement et lever les réticences, pour analyser en profondeur les différences de fonctionnement (règles de gestion, outils, procédures, etc.) des deux entités à rapprocher et harmoniser les choix stratégiques.

#### **Expérience observée à Plaine Commune**

L'expérience de mutualisation des services informatiques souligne la nécessité d'une implication immédiate de la DRH, au-delà de l'exigence de temps. La conduite du projet par les services opérationnels sans appui permanent de la DRH n'a pas permis de déminer des inquiétudes légitimes parmi les agents. Cette mutualisation de la direction des services informatiques a ainsi occasionné un conflit social, la DRH ni les syndicats n'ayant été associés au lancement du projet.

Au-delà du bloc communal, le rapport de M. Jean-Jacques DE PERETTI sur la clarification des compétences des collectivités territoriales, remis en juillet 2011, formule des préconisations relatives aux dispositions contenues dans l'article 75 de la loi RCT et visant à élaborer des projets de schémas d'organisation des compétences et de mutualisation des services (sur des compétences listées et sur « *toute compétence exclusive ou partagée de la région et des départements* ») dans les six mois qui suivront l'élection des futurs conseillers territoriaux (soit pour septembre 2014) et au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2015.

La loi RCT donne ainsi aux conseillers territoriaux neuf mois maximum pour mener la démarche. Ce délai paraît peu réaliste si l'on pose comme hypothèse :

- d'une part, la nécessité de faire reposer les schémas sur des projets de territoire, documents stratégiques partagés, ayant fait l'objet d'un débat ouvert aux citoyens ;

- d'autre part, la nécessité d'un dialogue social dans de bonnes conditions, avec la conduite d'une réflexion commune sur les implications concrètes sur le fonctionnement des services et le devenir des personnels.

C'est une des raisons pour laquelle M. DE PERETTI préconise l'ouverture de discussions dès le début de l'année 2012. Les collectivités ayant plutôt adopté une position attentiste en raison des échéances électorales majeures qui doivent avoir lieu, il est toutefois peu probable que beaucoup d'entre elles ouvrent dès maintenant ce dossier. Les dates limites posées par la loi en 2014-2015 seront donc très difficiles à tenir sauf à dénaturer fortement l'exercice.

Enfin, parallèlement à la réforme territoriale, il faut souligner que la réforme fiscale qui ampute fortement les marges de manœuvre des régions ainsi que, pour les départements, l'effet de ciseaux entre hausse des dépenses sociales et stagnation de leurs recettes constituent des éléments supplémentaires qui vont nécessairement amener ces collectivités à reposer la question de leur gouvernance.

#### *4.A. c) Un accompagnement au changement incontournable*

##### *i. Accompagner les agents*

La conduite du changement doit absolument intégrer, au-delà de la communication institutionnelle sur le projet, sur le sens de l'action, un dispositif d'accompagnement des situations individuelles et un accompagnement des collectifs de travail.

##### *ii. Donner du sens*

Un plan de communication doit être défini en amont du lancement du projet de transformation organisationnelle pour expliquer à tous les agents, directement concernés ou non, les raisons qui ont amené à cette décision et les objectifs poursuivis. L'implication des élus apparaît comme un atout non négligeable.

La communication doit se poursuivre dans la durée, notamment afin de faciliter le processus de reconnaissance mutuelle et d'identification collective des agents nouvellement transférés.

Par exemple, les agents provenant des communes, dont l'administration est peut-être plus facilement identifiée, peuvent souffrir au sein d'un EPCI plus vaste de ne plus être reconnus des usagers.

La communication doit clarifier les objectifs et distinguer ce qui est négociable (par exemple les délais, les modalités de concertation) de ce qui ne l'est pas (par exemple le périmètre des transferts). Elle amène à la fois à préciser les contraintes mais aussi les opportunités ouvertes par le changement, pour les collectifs de travail comme pour chaque agent (possibilité de missions nouvelles, amélioration de la qualité du service rendu, perspectives de carrière etc.).

La variété des supports utilisés (journal interne, intranet, réunions d'information...) facilite la transmission des messages à l'ensemble des agents et peut laisser une place à l'interactivité, à l'image d'un forum sur l'intranet.

Exemples d'outils recensés dans les expériences étudiées :

<b>Expérience observée à Est Ensemble</b>
Protocole d'accord et cellule d'information.
<b>Expérience observée à Nice Côte d'Azur</b>
Guide interne sur les mutualisations.
<b>Expérience observée à Nantes Métropole</b>
Un espace sur l'intranet où poser des questions. Des points d'étapes dans le journal interne et sur l'intranet.
<b>Expérience observée à Plaine Commune</b>
Document explicatif de communication interne donné aux agents. Réunion collective avec élus et DRH des deux collectivités.

#### 4.A. d) Accompagner les situations individuelles

La perspective du changement peut être particulièrement anxiogène pour les agents concernés.

Au-delà des vecteurs de communication cités ci-dessus, il est fortement conseillé de proposer un ou des lieux d'écoute où chacun pourra exposer sa situation personnelle et être conseillé de façon adaptée.

Il est également souhaitable de pouvoir donner sans trop tarder des précisions à chaque agent sur les implications concrètes sur des éléments matériels tels que le lieu de travail, les locaux, le périmètre d'intervention, etc.

<b>Expérience observée à Est Ensemble</b>
Activation d'une cellule d'accueil permanente qui est intervenue de différentes manières : accueil individuel des agents qui en faisaient la demande, journées d'information collective dans les communes (avec association des syndicats), etc. Inquiétudes récurrentes des agents relevées par les responsables de la cellule d'accueil : demandes de mobilité interne (afin de ne pas être transféré), congés, restauration, temps de travail, déroulement de carrière, etc.
<b>Expérience observée à Nice Côte d'Azur</b>
Numéro vert dédié.
<b>Expérience observée à Nantes Métropole</b>
La mutualisation des agents Ville et Nantes Métropole au sein d'un service de gestion administrative du personnel (centre de services partagés CSP, préexistant à Nantes Métropole) a été précédée par un travail important d'écoute des agents :

- diagnostic de départ : deux pratiques différentes, les agents de la Ville sont plus sur des fonctions d'expertise et les agents de Nantes Métropole sont plus polyvalents ;
- l'écoute des agents a permis de préciser les différents modes de travail, repérer les facteurs de risques ;
- association des agents : des groupes de travail sur les pratiques ont fait des propositions pour converger vers une organisation du travail commune.

#### **Expérience observée à Plaine Commune**

Lors de la mutualisation de la direction des services informatiques, le protocole d'accord avec les organisations syndicales prévoit deux voire trois rendez-vous par agent avec les services de la direction des ressources humaines afin de faire le point sur le parcours de l'agent, son projet professionnel et le poste occupé dans le nouvel organigramme.

##### *i. Accompagner les réorganisations de services*

La problématique de l'organisation du travail apparaît comme essentielle et pourtant comme une dimension que les collectivités ont parfois du mal à véritablement anticiper et à traiter en dégageant des ressources suffisantes en temps et en personnels.

La conduite de projet mise en place par chaque collectivité concernée par un transfert de personnel, ou plus largement par une profonde réorganisation de ses services, doit prendre en compte l'appui à apporter aux directions fonctionnelles et opérationnelles pour traduire concrètement les nouvelles évolutions dans les réalités de travail : rédaction de projets de service, adaptation des organigrammes des services et des fiches de postes, harmonisation des procédures et processus, etc.

Dans cette perspective, il convient donc d'adapter l'organisation pour un meilleur pilotage. Cela pourra notamment se traduire par la mise en place, auprès du DGS ou du DGA Ressources, d'une mission-conseil en organisation ou par l'appel à des cabinets externes spécialisés.

De même, la formation des encadrants à la conduite du changement et à la définition de projets de services sera d'autant plus bénéfique que la collectivité aura parallèlement développé une communication forte sur le projet de territoire et lancé, par exemple, une réflexion collective sur un nouveau projet d'administration.

Ainsi, les transformations institutionnelles actuelles et à venir doivent être appréhendées comme des actes politiques et pas seulement techniques, la question du « sens » étant l'une des clefs de la réussite de ces démarches collectives.

Par suite, il est important de mettre en place sur la durée un dispositif de suivi du bon fonctionnement des nouvelles organisations mises en place, afin de les adapter le cas échéant.

#### **Expérience observée à Nantes Métropole**

Au sein de la direction générale Organisation et Ressources humaines mutualisée, mise en place d'une mission de coordination de la politique RH : un cadre de catégorie A y est responsable du pilotage des projets de mutualisation, en lien avec les directions

concernées, les deux DRH de la Ville et de Nantes Métropole et les représentants syndicaux. La charge de travail liée à l'organisation de la concertation et au règlement des questions spécifiquement RH rend toutefois difficile aujourd'hui pour la mission de libérer du temps pour accompagner les directions opérationnelles au niveau managérial et pour l'organisation des services.

La collectivité a pu faire appel à des cabinets de conseil sur certains points spécifiques, par exemple pour préciser un schéma d'organisation d'une DG nouvellement mutualisée lorsque les organisations d'origine étaient très différentes ou pour accompagner un groupe projet interne sur l'évolution de la DGORH, mais pas de manière généralisée.

## *ii. Développer une méthode projet*

L'importance des enjeux liés à une réorganisation institutionnelle milite pour la mise en place d'une démarche formalisée de conduite de projet.

Il est souhaitable de cadrer un projet de mutualisation dès le départ, en définissant la commande et en nommant un directeur de projet (DGA de préférence) ainsi qu'un chef de projet (le directeur dont les services sont mutualisés par exemple), mais également en associant la direction des ressources humaines en accompagnement stratégique ainsi que les finances.

Des structures de validation et des structures de concertation pourront également être définies. Un comité de pilotage validera les orientations stratégiques tandis que le groupe projet assurera la préparation des décisions de ce dernier sur tous les volets couverts par les contributeurs (locaux, informatique, finances, etc.).

Il semble également essentiel de constituer un groupe de suivi avec les organisations syndicales, ainsi que des groupes de travail thématiques, selon les besoins.

Enfin, un dispositif de suivi et d'évaluation doit permettre d'analyser les résultats et de procéder aux ajustements éventuels.

### **Expérience observée à Nantes Métropole**

Pour la démarche générale de mutualisation :

- une structure de pilotage sur les mutualisations en général : « commission mixte Nantes Métropole-Ville de Nantes » qui se réunit annuellement ;
- un comité de suivi des mutualisations : avec les syndicats des deux collectivités, en présence du vice-président chargé des ressources humaines, du DG RH et des directeurs portant les dossiers de mutualisation :
  - o se réunit au minimum deux fois par an ;
  - o permet de communiquer en permanence auprès des syndicats sur les mutualisations passées, en cours ou futures (communiquer sur le sens, les enjeux, les objectifs, les impacts sociaux identifiés, présenter le schéma organisationnel qui sera soumis au comité technique paritaire, etc.).

Pour chaque projet de mutualisation :

- un comité de pilotage une fois par trimestre (sans les élus) ;

- un groupe projet qui analyse tous les impacts potentiels ;
- des groupes de concertation, en tant que de besoin.

L'information aux agents et aux syndicats suit trois phases :

- une réunion plénière ;
- des réunions métiers par le management intermédiaire ;
- des réunions de concertation avec les syndicats.

#### **4.B. Les implications sur le rôle des DRH et le management en général**

Les transformations institutionnelles en cours viennent directement interroger le positionnement et les missions des cadres supérieurs.

##### *4.B. a) Le rôle des directions des ressources humaines*

La réforme territoriale a deux incidences principales sur les fonctions ressources humaines :

- elle induit une charge de travail conséquente liée aux processus de transferts de personnels ;
- elle rend indispensable une réflexion stratégique prenant en compte l'incertitude sur le devenir des structures territoriales. Les agents des directions des ressources humaines doivent intégrer le facteur d'incertitude dans leurs pratiques professionnelles en direction des personnels.

##### *i. Gérer une charge de travail croissante*

S'agissant de la charge de travail induite par la mise en œuvre concrète des réorganisations, il semble important que les collectivités concernées aient réalisé en amont un travail d'analyse des conséquences des réformes sur la fonction ressources humaines : évaluation globale de la charge de travail induite par le transfert mais aussi ensuite par la gestion d'un volume d'agents plus important, étude de scénarios éventuels de réorganisation de la DRH pour s'adapter au nouveau contexte, adaptation des fiches de postes et actions de formation en conséquence, etc.

Il faut également évaluer l'impact de la mise en œuvre des réorganisations sur les autres fonctions ressources, telles que la direction des systèmes d'information, la direction gérant les bâtiments de travail, etc.

Cela amène à souligner de nouveau la difficulté à communiquer sur les économies d'échelle générées par les réorganisations, celles-ci étant plutôt à l'origine de surcoûts dans les deux ou trois ans suivant leur mise en place.

### **Expériences observées à Nantes Métropole et à Nice Côte d'Azur**

Ces expériences montrent que la conduite de ces réorganisations devient vite très lourde en termes de gestion pour les DRH.

La DG RH de Nantes Métropole a ainsi pu calculer un ratio global de 24 heures de travail par agent mutualisé, en intégrant tous les temps de concertation.

Ce point est surtout à souligner pour alerter sur la nécessité de bien dimensionner les moyens humains des DRH pour traiter ces dossiers, mais aussi sur la nécessité de prévenir l'essoufflement des agents qui seraient amenés à boucler un mouvement de transfert pour en commencer un autre.

La nécessité d'une pause dans les réformes organisationnelles est vite évoquée par les agents mais aussi par leurs encadrants, pour éviter cet essoufflement et aussi consolider les acquis, veiller au bon fonctionnement des nouvelles structures mises en place parfois dans des délais très contraints.

#### *ii. Gérer les RH dans un contexte marqué par le changement*

En consolidant le cadre juridique des pratiques de mutualisations et en les inscrivant comme incontournables dans une future architecture d'ensemble des territoires, la réforme territoriale vient accentuer la nécessité pour la fonction RH de s'adapter, afin d'être en mesure de gérer le changement perpétuel.

L'enjeu n'est plus uniquement de gérer les carrières mais aussi de développer une approche stratégique de la fonction RH, de contribuer à adapter les compétences de l'organisation aux enjeux du projet politique et d'apporter aux encadrants les conseils et formations indispensables dans le management de leurs équipes.

En d'autres termes, il s'agit de trouver un juste milieu entre la logique statutaire, régulée par le droit et les procédures, et la logique managériale régulée par les objectifs et la mesure de l'efficacité de l'action publique.

A cet égard, un plan pluriannuel de formation permettant de faire évoluer les compétences et d'accompagner les agents dans l'évolution des métiers apparaît comme un outil de pilotage stratégique incontournable.

Cela doit également amener les DRH à repenser l'articulation avec la communication interne sur les valeurs de la collectivité, dans le but de renforcer une culture commune et le sentiment d'appartenance entre des agents provenant de collectivités différentes et dispersés géographiquement sur le territoire.

Dans cet environnement mouvant et marqué par les contraintes financières, la DRH doit être en appui pour permettre à chaque agent de comprendre le sens de son travail au quotidien et contribuer à la qualité du service public local.

Parallèlement, les DRH doivent poursuivre leur politique dans le domaine de la santé au travail, et notamment de la prévention des risques psycho-sociaux.

#### 4.B. b) Le rôle de l'encadrement

Le rôle de l'encadrement dans la réussite de la réforme territoriale occupe une place essentielle. C'est à eux en effet qu'il revient de motiver les équipes placées sous leur responsabilité, en donnant du sens à l'action quotidienne, le tout dans le cadre général fixé par les élus (le projet politique), la direction générale (le projet d'administration) et la DRH (plan de formation *ad hoc*).

En d'autres termes, le succès des réformes reposera en partie sur les capacités des dirigeants publics à les porter. Car les transformations en cours et à venir sont bien des actes non pas seulement techniques mais aussi politiques qui constituent autant d'occasions de repenser la façon dont les organisations fonctionnent, en lien avec le projet de territoire.

Ainsi, l'encadrement se trouve-t-il en première ligne pour répondre à la possible perte des repères identitaires et *in fine* à la baisse de l'implication des agents touchés par des réorganisations d'ampleur. A ce titre, le « *management par le sens* »<sup>44</sup> constitue une voie intéressante pour renforcer l'adhésion des agents aux projets menés. Il s'agit pour les encadrants de recentrer leur management sur les enjeux, les objectifs à atteindre, et non plus seulement les outils de gestion et de contrôle.

De fait, l'impact de la réforme institutionnelle sur les pratiques managériales ne sera pas anodin.

Ainsi, au niveau du bloc communal, les fusions d'EPCI ainsi que la poursuite des mutualisations vont amener la constitution d'intercommunalités de taille importante dont les personnels seront répartis sur l'ensemble du territoire. Cela va impliquer une adaptation des modes de management qui devront intégrer davantage les notions de délégation et de coordination pour créer des liens entre les agents (travail par projet, réunions d'information, de coordination, etc.).

Les compétences relationnelles et d'organisation des managers seront donc encore plus essentielles.

Ils devront également se coordonner avec les DRH en incitant les agents à développer des parcours de mobilité interne et en relayant les démarches « métiers » qui permettent de préciser quelles sont les compétences à développer dans la collectivité, en lien avec la cartographie des métiers et des effectifs existants et futurs (réflexion sur la gestion prévisionnelle des emplois et compétences).

Enfin, des qualités d'animation d'équipe sont également attendues pour gérer, dans certaines situations, la coexistence dans un même service d'agents aux statuts et rémunérations différentes (exemple des agents mis à disposition permanente).

Le rôle des directions générales des services sera également interrogé par les transformations institutionnelles. Une de leurs principales responsabilités sera de définir avec les élus et les agents un projet d'administration qui traduise les valeurs communes de la collectivité.

Elles devront veiller à la cohérence des actions menées sachant que le nombre et le rythme des réformes peuvent y porter atteinte.

---

<sup>44</sup> Annie BARTOLI et Sylvie TROSA, *Le management par le sens au service du bien public*, SCEREN / CNDP, 2011

Les directions générales devront aussi s'investir encore davantage dans les partenariats entre institutions (cf. coordination entre l'EPCI et les communes membres, schémas de mutualisation entre régions et départements) et interroger les *modus operandi* du service public en prenant en compte à la fois les contraintes d'efficacité et celles liées à la bonne gestion du capital humain de leurs organisations.

Dans le cadre des mutualisations entre une ville centre et un EPCI par exemple, la gestion d'une administration totalement ou partiellement unifiée exigera des directions générales une maîtrise des enjeux de régulation entre différents élus commanditaires. La définition d'une charte de fonctionnement et de programmation du quotidien permettra ainsi de dégager des marges de manœuvre pour la gestion des urgences.

#### **Expérience observée à Nice Côte d'Azur**

Un conseiller en « communication managériale » a été nommé pour apporter un appui aux responsables d'équipes.

#### **Expérience observée à Nantes Métropole**

Les directions ont bénéficié d'un dispositif de formation sur la conduite du changement (comment mieux intégrer la concertation sociale, le CTP, comment se structurer en mode projet, etc.).

Elles n'ont cependant pas toujours eu les délais suffisants pour dérouler toute la démarche projet.

## CONCLUSION

---

Cette étude montre combien les incertitudes liées à l'application de la loi du 16 décembre 2010 pèsent sur les conditions de travail des agents de la fonction publique territoriale. En effet, la transformation des structures territoriales, les transferts de compétences et les divers mouvements de réorganisation de services, ne manquent pas de susciter de profondes inquiétudes de leur part concernant par exemple la gestion des carrières, les risques de suppressions de postes ou encore les conséquences « géographiques » et organisationnelles des mutualisations.

Dans le même temps, cette réforme territoriale engendre une dynamique nouvelle au sein des collectivités locales et des EPCI, qui, si elle est correctement encadrée, favorisera l'émergence de nouvelles pratiques managériales et syndicales. Dès lors, l'un des enjeux de ce rapport résidait dans le recensement des bonnes pratiques permettant de limiter les risques et les incertitudes qui pèsent sur le statut et les conditions de travail des agents territoriaux dans le cadre de l'application de la loi RCT.

Ainsi, il apparaît qu'une bonne anticipation des refontes organisationnelles constitue un élément essentiel de leur réussite. En outre, une réelle coopération entre les structures qui fusionnent partiellement ou totalement permet d'éviter des crispations inutiles ou l'installation d'un climat social délétère. Dans ce contexte, l'accompagnement du changement constitue la pierre angulaire de la réorganisation des administrations territoriales. Que cet accompagnement soit individuel ou collectif, les collectivités ne peuvent en faire l'économie, au risque de fragiliser substantiellement leur équilibre social. A ce titre il apparaît important de sensibiliser les élus aux conséquences des transformations pour les agents et favoriser leur implication dans l'accompagnement de ces processus.

Le recensement des bonnes pratiques réalisé lors de cette étude illustre la créativité dont peuvent faire preuve les collectivités pour pallier les imprécisions du législateur. Cependant, la mise en œuvre de ces bonnes pratiques et les éventuels éclairages apportés par le législateur et l'Etat à travers des circulaires ou des réponses ministérielles, en réaction aux questionnements portés par les élus locaux, ne constitueront sans doute pas une réponse suffisante aux difficultés posées par l'application de la loi RCT.

En conséquence, pour que la mise en œuvre d'une telle réforme soit bénéfique aux collectivités comme à leurs agents, les différents acteurs de la fonction publique territoriale, au premier rang desquels le CSFPT, doivent continuer à se mobiliser pour défendre les intérêts des territoires. Dans cet objectif, une analyse attentive des conditions de création des métropoles, des pôles métropolitains ou des nouvelles mutualisations permettra de mesurer et d'évaluer aussi précisément que possible les conséquences négatives ou positives de l'application de la loi RCT. Seule une veille active facilitera la saisine des services de l'Etat ou du législateur pour les alerter sur les difficultés effectivement rencontrées.

Aujourd'hui, il est encore trop tôt pour proposer des amendements substantiels au dispositif législatif existant. A moyen terme, il sera plus aisé d'évaluer, sur l'ensemble du territoire, les difficultés d'application de la réforme et éventuellement d'y remédier en modifiant le texte législatif. Pour le moment, les territoires ont besoin de s'approprier la réforme, de mûrir leurs

solutions pour résoudre les incertitudes et de recourir à des solutions qui soient à la fois innovantes et fédératrices.

## BIBLIOGRAPHIE

---

### Ouvrages

---

- Jean-Paul GUILLOT, « *Faire vivre le dialogue social dans la FPT* », Les éditions de l'atelier, 2011.
- Annie BARTOLI et Sylvie TROSA, « *Le management par le sens au service du bien public* », CNDP, 2011.

### Articles et revues

---

- David GUERANGER, « L'impensé de la réforme intercommunale : la mise en place des administrations des communautés d'agglomération », *Revue française d'administration publique*, n° 111, ENA, 2004.
- « La révision générale des politiques publiques », *Revue française d'administration publique*, n° 136, ENA, 2011.
- Interview de Jean-Laurent NGUYEN KHAC, directeur du CIG grande couronne et président de l'ANDCDG (Association nationale des directeurs généraux et directeurs généraux adjoints des centres de gestion FPT) « Les centres de gestions veulent accompagner les réformes », *La Gazette des communes, des départements et des régions*, 8 octobre 2009.
- Dossier « Coopération et mutualisation : l'inventivité au service des territoires », *La Gazette des communes, des départements et des régions*, 25 avril 2011.
- Philippe PETIT et Guillaume DUMAS, « *Mutualisations : Organisation et missions des services communs* », *La Gazette des communes, des départements et des régions*, 30 Mai 2011.
- Analyse juridique « Réforme territoriale : la contractualisation au cœur de la mutualisation », *La Gazette des communes, des départements et des régions*, 29 août 2011.
- Dossier sur les centres de gestion « L'indispensable mutation », *La Gazette des communes, des départements et des régions*, 19 septembre 2011.
- Cahier détachable « Le management territorial face à la crise des finances publiques », actes du colloque de l'ANDGDGARD (Association Nationale des Directeurs Généraux et des Directeurs Généraux Adjoints des Régions et des Départements) le 24 mai 2011, *La Gazette des communes, des départements et des régions*, 31 octobre 2011.

- Dossier « Réformes territoriales : le manager dans l'œil du cyclone », *Manager Public*, n° 27, décembre 2010.
- « Réforme des collectivités : impacts sur le personnel territorial », *CNFPT*, actes de l'Atelier 12 des Entretiens territoriaux de Strasbourg, décembre 2010.
- « Réforme et impacts organisationnels et managériaux », *CNFPT*, Les ateliers de la réforme, actes de l'atelier du 24 mars 2011 à Angers.
- « Les collectivités territoriales : trente ans de décentralisation », *Cahiers français*, n° 362, 2011.
- Bernard PERRIN, « Réforme des collectivités territoriales : une autre décentralisation », *La Revue administrative*, n° 379, janvier-février 2011.
- Emmanuelle DESCHAMPS, « Métropole et pôle métropolitain dans la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales », *L'Actualité juridique. Droit administratif (AJDA)*, n° 20, juin 2011.
- « Les nouveaux enjeux de l'action publique : entre mutualisation et rationalisation », *Revue Lamy des collectivités territoriales*, n° 69, juin 2011.
- Dossier Mutualisation « Intercommunalités », Association des Communautés de France, n° 156, Mai 2011.
- Gilles LE CHATELIER, « Présentation des enjeux juridiques de la mutualisation des services après l'intervention de la loi du 16 décembre 2010 », intervention au petit-déjeuner débat Kurt Salmon, 26 mai 2011.

## **Etudes, rapports et guides officiels**

---

- Fanny CAHUZAC, Emilie BEAUVOIS, Aymee ROGE, Cécile LAVILLE, Lucie DARBOUSSET, Claire UZAN, Judith McKEE, Grégoire CHARBAUT, Christophe HERIARD, Jacques HENRY, Christophe LEPAGE, Antoine MARETTE, Alexis BARON, Alexis BOUDARD, Pierre BARRY, Philippe HUTHWOHL, « Perceptions et perspectives du dialogue social dans les collectivités territoriales », Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale, INET, promotion Théodore Monod, juin 2007.
- Gaël HILLERET et Delphine LERAY, avec la participation de Julie CORBES, Paul FLAMME, Laure GERARD, Sophie KRAJEWSKI et Claire-Sophie TASIAS, « Mutualisations : quel rôle et quelles transformations pour la fonction ressources humaines ? », INET, promotion Aimé Césaire, 2010.
- Franck BOULANJON, Alexis CHOUTET, Laure DOLIQUE, Jérôme DEZOBRY et François ROUSSEL-DEVAUX, « Mutualisation des services : un enjeu d'intégration intercommunale », Association des Communautés de France – INET, mai 2011.

- Mickaël VERNE, « Régime indemnitaire, NBI, avantages en nature, avantages sociaux et prestations d'action sociale : rappels juridiques », Association des Communautés de France, 2007.
- Floriane BOULAY, « Evolution statutaire des communautés et devenir des personnels », Association des Communautés de France, 2009.
- Association des Communautés de France, « Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales Présentation des dispositions intéressant les Communautés », Version actualisée au 11 avril 2011.
- Jean-Jacques DE PERETTI, « Rapport à M. le Président de la République sur la clarification des compétences des collectivités territoriales », juillet 2011.
- Inspection Générale des Affaires Sociales, « Bilan des moyens alloués aux organisations syndicales dans la fonction publique – Analyse détaillée dans deux départements : le Rhône et le Loiret », juin 2010.
- Direction générale des collectivités territoriales, Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, « Loi de réforme des collectivités territoriales - Guide pratique », 2011.
- Centre de gestion de la fonction publique territoriale du Morbihan, « Transfert de compétences, mutualisation de services et situation du personnel, circulaire n° 11 – 07 du 4 avril 2011 » mise à jour le 10 juin 2011.

## **Textes juridiques & jurisprudence**

---

- Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.
- Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.
- Loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social.
- Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.
- Cour Administrative d'Appel de Versailles, *décision n° 07VE01097 du 19 février 2009* (consultable sur [legifrance.gouv.fr](http://legifrance.gouv.fr)).
- Accord Santé et sécurité au travail dans la fonction publique, ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, Direction générale de l'administration et de la fonction publique, 27 octobre 2009.
- Accords de Bercy sur le dialogue social dans la fonction publique, Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, Eric Santini, secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique, mai 2008.

- Circulaire relative à la négociation dans la fonction publique, Ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, 22 juin 2011.
- Circulaire, Application des dispositions du décret n° 82-453 du 28 mai 1982 modifié relatif à l'hygiène, la sécurité et la prévention médicale dans la fonction publique (décret n° 2011-774 du 28 juin 2011 portant modification du décret n° 82-453 du 28 mai 1982 modifié relatif à l'hygiène et la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique), du 8 août 2011.

## Sources web

---

- Site Légifrance : [www.legifrance.gouv.fr/](http://www.legifrance.gouv.fr/)
- Site du Sénat : [www.senat.fr](http://www.senat.fr) (dossier législatif sur la loi RCT ; proposition de loi tendant à modifier les dispositions relatives aux centres de gestion de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale)
- Site de l'Assemblée Nationale : [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr) (proposition de loi n° 3826 visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale)
- Site de la Fédération nationale des centres de gestion : [www.fncdg.com](http://www.fncdg.com)
- Site du Centre Interdépartemental de Gestion de la petite couronne de la Région d'Ile-de-France : [www.cig929394.fr/bip](http://www.cig929394.fr/bip)
- Site de la Gazette des communes, des départements et des régions : [www.lagazettedescommunes.com](http://www.lagazettedescommunes.com)

## **ANNEXES**

---

### **Annexe n° 1 : Liste des personnes rencontrées dans les collectivités**

---

#### **Est Ensemble**

M. LE HO, directeur général des services  
M. LEPAGE, directeur des ressources humaines  
M. CABARET, directeur des finances  
M. AMISSE, responsable de la cellule d'information  
M. IELMOLI, chargé du dialogue social  
Le comité des DRH des communes membres de la communauté d'agglomération  
Les organisations syndicales

#### **Ville de Nantes et Nantes Métropole**

M. CALVEZ, directeur général adjoint Organisation et Ressources Humaines (DGORH), Ville de Nantes et Nantes Métropole  
Mme RATEAU, chargée de mission Coordination de la conduite du changement et pilotage des mutualisations, DGORH, Nantes Métropole  
Mme DUCHAUSSOY, chargée des relations sociales et de la coordination RH, DRH de Nantes Métropole  
Mme AMIOT, responsable du service Emploi Formation, Centre de services partagés, DRH, Nantes Métropole  
M. CHENE, responsable de la section syndicale CFDT de la Ville de Nantes

#### **Plaine Commune**

M. MARSAUD, directeur général des services de Plaine Commune  
Mme FARGET, directrice générale adjointe ressources humaines et administration générale de Plaine Commune  
Mme DEPERNET, directrice des ressources humaines de Plaine Commune  
Mme FERRARI, chargée des questions de transferts au sein du service des ressources humaines  
M. FEVRIER, délégué CFDT  
M. GIRARD Philippe, délégué FO

### **Ville de Nice et Nice Côte d'Azur**

M. GUEVEL, directeur général des services de Nice Côte d'Azur et directeur général des services adjoint de la Ville de Nice

M. PEZZIARDI, directeur général des services de la Ville de Nice et directeur général des services adjoint de Nice Côte d'Azur

M. NARDUCCI, directeur général adjoint Ressources (DGA mutualisée entre la ville et la communauté urbaine) et directeur des ressources humaines par intérim au moment des entretiens

M. MESSINA, directeur délégué auprès du DGS (aujourd'hui directeur des ressources humaines)

Section syndicale CFTC de la Ville de Nice (questionnaire par courrier électronique)

### **Entretiens complémentaires**

M. JOYEUX, directeur général adjoint ressources humaines, Communauté d'agglomération Rennes Métropole

## **Annexe n° 2 : Liste des personnes rencontrées dans les organisations syndicales représentées au CSFPT**

---

### **CFDT**

M. CLASQUIN et Mme VILLEROUX ROBRIEUX

### **CFTC**

Mme BURLET

### **CGT**

Mme BOSCHERON et Mme CICHON

### **FA-FPT**

M. BREINING

### **FO**

M. LEVEILLE et M. REGNIER

### **UNSA**

M. HELMRICH

## Annexe n °3 : Contributions des organisations syndicales

---

### Contribution de la CFDT

#### CONTRIBUTION DE LA FEDERATION INTERCO A LA FS5 : LE POSITIONNEMENT DE LA CFDT - INTERCO SUR LES REFORMES TERRITORIALES

##### *Le Bilan des réformes territoriales avant 2010*

La fédération CFDT Interco a une vision globale des réformes territoriales qu'elle ne peut extraire des différents actes de la décentralisation et notamment de l'acte II qui, opérant entre 2005 et 2008 des transferts de compétences et de personnels, n'a pas permis de clarifier les différents niveaux des collectivités locales.

La CFDT Interco a jugé que le bilan de la décentralisation était indiscutablement positif dans la mesure où il a rapproché la gestion publique des citoyens, même si des défauts étaient à corriger comme :

- l'empilement de structures, notamment intercommunales : EPCI, syndicats, pays...
- l'enchevêtrement des compétences ainsi que les financements croisés qui induisent encore aujourd'hui une perte d'efficacité, un coût élevé ainsi qu'un manque de lisibilité des politiques publiques.

##### *Les perspectives*

Et ce n'est pas la loi n°2010-1583 portant réforme des collectivités territoriales après deux ans de débats supplémentaires qui vient simplifier le schéma institutionnel tant du point de vue des collectivités locales que des relations entre les services déconcentrés de l'Etat et les collectivités locales !

Cette réforme produit pour l'ensemble des acteurs beaucoup d'insatisfaction et de mécontentement, mettant à mal l'avenir de la libre administration des collectivités par les pertes d'autonomie financière engendrées par la réforme de la taxe professionnelle et le gel des dotations de l'Etat.

##### La loi portant réforme des collectivités territoriales

Sur les quatre volets que comporte la loi,

- le volet intercommunal ;
- les conseillers territoriaux ;
- les financements croisés et la répartition des compétences,

la CFDT a dégagé des aspects positifs comme :

- **l'achèvement de la carte intercommunale** (même si les modalités d'élaboration de cette carte suscitent des oppositions en réaction au renforcement du rôle du préfet), et,
- **la nouvelle gouvernance des EPCI à fiscalité propre** pour lesquels nous avons revendiqué l'élection de leurs **délegués au suffrage universel direct** lors des élections municipales.

Ce qui suscite le débat pour la CFDT

- D'autres aspects de la réforme suscitent le débat, comme ce nouveau type d'élus que sera le **conseiller territorial** dès 2014, qui nous paraît être la solution institutionnelle trouvée à l'incapacité d'articuler l'action entre la région et le département. Les élus risquent de défendre plus leur territoire que l'intérêt régional.

Enfin, le **scrutin uninominal** fait diminuer immanquablement le nombre de femmes élues, **mettant en danger la parité**.

- S'agissant de la **création des métropoles**, la **réduction des attributions amènent de nombreuses interrogations**, notamment parce que ni les questions de compétences de chaque collectivité ni les modalités de la contractualisation entre la région « chef de file » et la métropole ne sont traitées pas plus que ne le sont les problèmes soulevés de l'articulation entre la métropole et l'intercommunalité. L'exemple de Nice Métropole regroupant 45 communes est éloquent, où l'abandon ou la conquête de certaines missions a provoqué la bronca des élus des petites communes ainsi que celle des nombreux élus au sein de la Commission départementale de coopération intercommunale, s'opposant aux schémas proposés au motif qu'ils remettaient en cause la cohésion du territoire au profit d'un projet hégémonique mettant notamment main mise sur le traçage des voix (passage de une à quatre) au bénéfice d'un accès plus rapide aux stations touristiques des sommets du Mercantour dans le droit fil d'un périmètre vertical Sud Nord, « mer et montagnes ».

- Pour ce qui concerne la **répartition des compétences**, le texte adopté renvoie au 1<sup>er</sup> janvier 2015 l'applicabilité des mesures nouvelles qui posent de nouveaux contours aux départements et aux régions dont les compétences exclusives ne seront plus partageables. Toutefois les modalités de délégation des compétences entre les départements et les régions ainsi que les domaines de mutualisation des services et des modèles de schéma type d'organisation visés dans le rapport remis au Pdt de la République par Jean -Jacques de Peretti laissent envisager **un système à la carte très souple** où les compétences ne sont pas clairement identifiées appartenant à tel ou tel échelon et où les financements croisés- dans un contexte où il est difficile de trouver des ressources- demeurent. .

Pour la CFDT la clarification des compétences est indispensable à l'efficacité et à la transparence politique.

Ainsi la Fédération Interco CFDT a estimé lors de son Congrès de juin 2009

- que la conduite d'une politique publique efficace, cohérente et de proximité au service des usagers doit reposer sur l'échelon intercommunal<sup>1</sup>. Ce qui permet de plus des mutualisations pouvant s'ouvrir sur :
- la mutualisation des investissements mieux utilisés car adaptés à une plus grande échelle
- Un redéploiement des moyens y compris humains, pour assurer des niveaux de mission de service public égalitaire sur l'ensemble du territoire concerné.

C'est dans ce cadre que nous avons revendiqué l'élection des **conseillers communautaires au suffrage universel direct pour asseoir leur légitimité.**

Pour la Fédération Interco CFDT, l'intercommunalité ouvre également la possibilité pour les personnels, au -delà des garanties sur les acquis apportés par la loi, d'aller à la reconquête d'une harmonisation par le haut :

- des conditions de travail
- des déroulements de carrière
- des régimes indemnitaires
- de l'action sociale

Dans ce contexte, la CFDT Interco veille à ce que le développement des mutualisations quelle qu'en soit l'origine, s'opère au bénéfice des services publics et non dans la seule logique de réduction des coûts.

Aussi, pour la CFDT Interco la réussite des réformes dans la Fonction Publique Territoriale passe par des conditions incontournables :

- impliquer les agents concernés
- faire l'objet d'un débat à tous les niveaux concernés
- donner du temps afin de permettre les nécessaires communications et échanges avec les salariés
- une prise en compte de la précarisation qui est très majoritairement présente dans les communes et les EPCI ainsi que dans les établissements spécifiques comme les EHPAD et qui concerne majoritairement des femmes.

Toutefois, le débat sur la répartition des compétences n'est pas clos, l'avenir de l'architecture territoriale est incertain.

- 
- <sup>1</sup> ce qui n'exclut pas que la région conserve le maintien de la clause générale compte tenu de son rôle pivot et de chef de file lui permettant de contractualiser avec les autres collectivités.

### *Ce que nous voulons*

Quel que soit le résultat de l'élection présidentielle de 2012, qui peut remettre en cause l'ensemble du dispositif, la CFDT Interco face à la crise qui montre une nécessité d'agir vite pour apporter des réponses adaptées, mettra tout en œuvre pour obtenir :

- l'arrêt des situations abusives et la titularisation des agents
- l'organisation de services de remplacement sur la base du titulariat
- Le passage de tous les agents en CDI remplissant les conditions et dont l'emploi est maintenu
- l'arrêt des recours abusifs et des emplois à temps non complet
- la réalisation d'études d'impact concernant les réorganisations et les restructurations tant au niveau local (CT, CHSCT) qu'au plan national (CCFP) afin de sécuriser les parcours professionnels et de mettre en œuvre des mesures volontaristes notamment pour objectiver l'égalité hommes-femmes et faire en sorte qu'en cas de mobilité le suivi professionnel soit effectif
- le renforcement de la politique sociale ainsi que le maintien de la portabilité des droits



Paris, le 5 mars 2010

Projet de loi de réforme des collectivités territoriales

CSFPT Formation spécialisée n° 5

Dans le prolongement de la réunion de la FS5 du 11 février dernier au cours de laquelle la DGCL a présenté les principales dispositions du projet de loi de réforme des collectivités territoriales ayant une incidence sur le personnel, l'analyse de ces dispositions appelle de notre part les observations suivantes :

I- Observations d'ordre général :

1- On peut regretter que le projet de loi conduise à un dispositif extrêmement complexe en matière de transfert de compétences dont la mise en œuvre risque de soulever de réelles difficultés s'agissant de la situation des personnels transférés ou mis à disposition.

2- Les dispositions intéressant le personnel contenues dans le projet de loi auraient dû, selon nous, faire l'objet d'un examen par le CSFPT.

II- Observations sur le projet de loi :

1- Dispositions relatives aux métropoles :  
(Titre II, Chapitre I<sup>er</sup>, article 5 du projet de loi)

- S'agissant des compétences transférées aux régions, le quatrième alinéa du IV de l'article L. 5217-4 du CGCT issu de l'article 5 du projet de loi dispose : « La convention précise l'étendue et les conditions financières du transfert et, après avis des comités techniques paritaires, les conditions dans lesquelles tout ou partie des services régionaux correspondants sont transférés à la métropole. ... »

La question se pose de savoir si les comités techniques paritaires des deux collectivités, à savoir la région et la métropole, seront appelés à émettre un avis sur le transfert de tout ou partie des services régionaux, ou seulement le CTP de la région ?

Le texte ne l'indique pas, alors que pour les compétences transférées au département, cette précision figure au II de l'article L. 5217-7.

- S'agissant du IV de l'article L. 5217-7 du CGCT qui dispose que les fonctionnaires mis à disposition conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que les avantages acquis de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984, comment apprécier la notion d'avantages acquis ? Exemple : si la collectivité d'origine participait à une complémentaire santé et/ou à une complémentaire prévoyance (maintien du salaire), l'intéressé conservera-t-il le bénéfice de cette participation ?

Les agents non titulaires conserveront-ils également le bénéfice du régime indemnitaire le plus favorable ? : le texte ne le précise pas.

- S'agissant du V de l'article L. 5217-7 du CGCT qui vise les transferts définitifs de services ou parties de service, aucune précision n'est apportée, paradoxalement, sur la situation des fonctionnaires territoriaux « affectés de plein droit à la métropole » et celles des agents non titulaires qui « deviennent des agents non titulaires de la métropole ».

- S'agissant des fonctionnaires territoriaux, conserveront-ils le bénéfice des mesures prévues lors de leur mise à disposition (cf. IV de l'article L. 5217-7 du CGCT) ?
- S'agissant des agents non titulaires de droit public sous contrat à durée déterminée, sur quels critères d'appréciation le président du conseil de la métropole pourra-t-il envisager une reconduction de leur contrat ?

Cette question se pose également lorsque l'agent remplit les conditions pour bénéficier d'un contrat à durée indéterminée (2 contrats de trois ans).

2- Dispositions relatives au renforcement de l'intercommunalité :  
(Titre III, Chapitre III, articles 33 et 34 du projet de loi)

- Article 33 :

Le IV du II de l'article L. 5211-4-1 du CGCT ne précise pas si, dans les conventions conclues entre l'établissement et les communes intéressées, sont intégrées les modalités de mises à disposition du personnel.

- Article 34 :

Le troisième alinéa de l'article L. 5211-4-2 du CGCT ne précise pas les conditions dans lesquelles les agents communaux affectés aux services communs sont de plein droit mis à disposition de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

En outre, l'avis des CTP compétents préalable à la convention visée au deuxième alinéa du même article concerne-t-il à la fois le CTP des communes concernées et le CTP de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ? Le texte n'apporte aucune précision en la matière.

\*

\* \*

**Réforme des collectivités territoriales**  
(LOI n° 2010-1563 du 16 décembre 2010)

**Les enjeux en termes d'emploi public dans les collectivités territoriales**  
**Conseil supérieur de la Fonction publique territoriale**  
**Formation Spécialisée n°5**  
**Contribution de la Fédération CGT des Services publics**

**INTRODUCTION**

Les réformes institutionnelles relèvent des élu-e-s de la Nation. Pour autant, la CGT défend une conception de l'organisation administrative et territoriale en lien avec les principes démocratiques et constitutionnels. Notre réflexion prend appui sur la conception d'une République décentralisée, renouvelée, toujours plus sociale, et démocratique.

La CGT est pour des services publics et une organisation de la Fonction Publique combinant la « démocratie de proximité » et la « démocratie représentative » des assemblées élues ; combinant la réponse au plus près des populations avec une péréquation nationale pour assurer une égalité de traitement partout et pour toutes et tous sur le territoire national et dans les territoires localement.

À travers les réformes de l'Etat et des collectivités territoriales imposées à marche forcée, et qui s'appliquent suite à l'acte II de la décentralisation territoriale et la construction d'une Europe compétitive à 27 pays avec l'exacerbation de la Régionalisation, ce qui se joue c'est la place, le contenu et l'avenir des services publics et de leurs agents pour notre pays.

Avec la Révision générale des politiques publiques (2007) et la Réforme territoriale (2009), se déroule une offensive sur trois fronts :

- **Statut** : une série de projets et de mesures conduisant à la remise en cause du caractère statutaire et titulaire de l'emploi public, mettant ainsi à mal le Statut, et donc le caractère égalitaire du service rendu aux usagers.
- **Moyens** : des coupes claires dans les moyens avec les suppressions massives de postes à l'État et la réduction drastique de l'État territorial par les différentes révisions des cartes d'implantations, le corsetage des finances publiques locales par la révision des règles de calcul des dotations de l'État, et la politique d'austérité financière dans les hôpitaux.
- **Démocratie locale** : suppression de la Taxe professionnelle qui complète le corsetage des finances locales et prive les collectivités des marges de manœuvre financière qui sont la condition d'une démocratie locale de plein exercice ; renforcement du rôle des préfets de région ; métropolisation qui concentre moyens et lieux de décisions sur les agglomérations considérées comme stratégiques au détriment des périphéries urbaines et rurales.

Visée finale de ce vaste chantier de déconstruction de la Fonction publique et de la République décentralisée : le recentrage de l'intervention publique sur les missions dites régaliennes de contrôle social et sur les fonctions de conception et de contrôle des politiques publiques, dont l'exécution serait déléguée au secteur privé dans le cadre d'une libéralisation généralisée à l'échelle européenne et mondiale.

La crise du système capitaliste sert de prétexte au gouvernement pour aggraver sa politique de rigueur afin de complaire aux marchés financiers et aux agences de notation, accentuant ainsi la dégradation du service public et contribuant en fait au prolongement de la crise. Par dogmatisme idéologique, l'option d'une politique de relance par l'intervention publique a ainsi été écartée.

La réforme des collectivités territoriales prend certes appui sur de réelles préoccupations. Vingt cinq ans après les premières lois de décentralisation, le débat sur les échelons territoriaux et leur efficacité sociale est légitime du point de vue de l'amélioration du service public pour répondre aux besoins des populations.

Mais le niveau – « stratégique » - de la Région et le niveau communal - de « proximité » - doivent atteindre, selon les préconisations du rapport Balladur, la « masse critique » de la compétitivité entre territoires à l'échelle européenne, en faisant des économies d'échelles et d'emplois publics dans le cadre de la concurrence libre et non faussée et du Pacte de stabilité européen.

On est loin de la prise en compte des besoins sociaux et citoyens pour satisfaire les droits fondamentaux, avec une grande Fonction Publique de progrès répondant toujours plus et mieux aux besoins de la population.

### **LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE, UNE CONCEPTION LIBERALE OPPOSEE A L'INTERET GENERAL**

Elaboré dans les années 1970 dans les milieux néolibéraux aux Etats-Unis, le concept de nouvelle gestion publique, prône la modernisation du management des administrations publiques dans le but d'en améliorer le rapport coût/service.

Ce concept est défini comme une dénonciation de la gestion publique traditionnelle.

Il pose comme postulat, que les formes classiques d'organisation de l'État doivent être profondément repensées en raison de leurs supposés effets pervers. Un État-providence centralisé n'est plus suffisamment efficace pour piloter l'administration face à la complexification du monde.

La mondialisation économique et financière, les dérèglementations imposent, par une réforme de leur administration, aux Etats de renforcer leur attractivité, pour attirer sur leur territoire capital et main d'œuvre qualifiée. Ceci à fin d'offrir aux entreprises les meilleures conditions de production et de consommation.

La mise en œuvre de ce concept, repose :

- sur l'établissement de marché ou quasi-marché pour les secteurs considérés comme biens publics ;
- sur la création d'agences publiques sous contrat avec l'État, celles-ci étant par la suite mises en concurrence entre elles ou avec des agences privées pour la fourniture des services ;
- sur la disparition des emplois de fonctionnaires statutaires progressivement remplacés par des emplois privés, ces derniers étant comme dans le privé évalués et rémunérés au mérite plutôt qu'à l'ancienneté ;
- sur la transformation de la notion d'usagers des services publics au profit de la notion de client.

La LOLF (loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances) a introduit en France en 2001 ce concept de « nouvelle gestion publique ». Cette dernière institue de nouvelles règles d'élaboration et d'exécution du budget de l'État et introduit une démarche de performance pour améliorer l'efficacité des politiques publiques.

*De fait, la finalité des administrations publiques se trouve radicalement transformée. Elle passe d'une logique de moyens à une logique de résultats.*

Depuis 2007 au travers d'une première phase de 300 mesures et un objectif de 7 milliards de réduction de dépenses publiques et la suppression de 100 000 emplois publics, et depuis 2010 par une deuxième phase de 150 autres mesures supplémentaires avec un objectif de 10 milliards de réductions de dépenses publiques et la suppression à nouveau de 100 000 emplois public, la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) n'a pour finalité que d'enraciner le concept de nouvelle gestion publique dans l'organisation administrative de la France.

La loi de réforme des collectivités territoriales bien que non intégrée dans la RGPP a la même finalité.

Il convient de plus de constater que si la notion de territoire est au cœur même de la réforme des collectivités territoriales, il en est de même pour la réforme de l'administration territoriale de l'Etat et de la loi Hôpital Patients Santé et Territoires (HPST).

D'autant que la notion territoire attirant capital et main d'œuvre qualifiée est déjà bien ancrée au niveau de l'union européenne : « Les 38 principales métropoles de l'Union Européenne s'étendent sur moins de 1 % de son territoire, mais accueillent plus du quart de ses emplois et produisent près du tiers de son PIB. »

Le gouvernement inscrit au travers de la loi sur la réforme territoriale, l'organisation des collectivités territoriales françaises dans des critères de compétitivités économiques de niveau européen et de niveau international par la création de 8 métropoles et du Grand Paris.

La loi de réforme territoriale correspond donc à une véritable organisation «métropolitaine » du territoire. Cette organisation répond avant tout aux exigences économiques de compétitivité du patronat et qui de fait induit une disparition de notre concept CGT des services publics de proximité partout et pour toutes et tous.

Elle marque une véritable fracture entre les territoires urbains et ruraux.

## **UNE INEGALITE DE TRAITEMENT DES TERRITOIRES**

Pour les citoyens et les usagers, il y aura donc d'un côté une France des Métropoles, des territoires « gagnants » accumulant les richesses et les compétences, et de l'autre côté, la France des territoires « perdants » cumulant désengagement des services publics, handicaps financiers, économiques, sociaux, culturels...

Cette nouvelle organisation territoriale, qui permet dès le 1er janvier 2012 la création de Métropoles, des pôles métropolitains et des communes nouvelles conduit aussi à rationaliser l'organisation actuelle des collectivités territoriales en accélérant la fusion entre EPCI, communes, départements et régions.

Les réformes engagées en matière de financement des collectivités locales, réforme de la taxe professionnelle en 2010, gel des dotations de l'Etat aux collectivités locales en 2011, ont pour finalité « d'inviter » les élus des actuelles collectivités territoriales à s'inscrire dans la loi de réforme des collectivités locales.

C'est à une véritable « recentralisation » autoritaire par encadrement administratif et financier de la part de l'Etat à laquelle les collectivités locales sont soumises. Avec des suppressions de structures locales et de compétences (en 2015 pour les départements et les régions), qui auront pour corolaire

la disparition de nombreuses politiques publiques permettant d'assurer la cohésion économique et sociale des territoires et des réductions drastiques de personnels.

Les réformes financières auxquelles sont soumises les collectivités locales, privent désormais les collectivités d'une autonomie financière qui est la condition d'une véritable démocratie locale.

Démocratie locale qui est aussi mise en cause par la légitimation du secteur privé à participer au gouvernement des villes et la contestation de la centralité des institutions publiques locales dans la mise en œuvre des politiques publiques locales.

Concernant la Gouvernance du Grand Paris, l'analyse que fait le centre d'analyse stratégique, concernant sa Gouvernance, est en ce domaine des plus précises :

*« Londres et Paris présentent deux situations contrastées : « d'un côté une participation et une implication centrale des entreprises à Londres et de l'autre des acteurs économiques que l'on invite de temps en temps à la table en Île-de-France ». Dès lors, on peut se demander si le modèle français, fondé sur une « culture politique qui considère que le public doit primer sur le privé dans les affaires collectives et que dans tous les cas ce dernier ne saurait détenir une position institutionnelle forte dans les sphères décisionnelles » ne rencontre pas ses limites et ne fait pas obstacle au développement de demain ». (Note de Veille n° 168 (mars 2010) - Analyse : Gouvernance du Grand Paris : quels schémas institutionnels ?)*

On le constate concernant les collectivités locales, c'est scrupuleusement le concept de nouvelle gestion publique qui est mis en œuvre au niveau des collectivités territoriales avec pour objectif un transfert de leurs politiques publiques et de leur gouvernance vers les entreprises privées. Il convient à ce titre de s'interroger sur le devenir des 2 019 882 agents (31/12/08) qui assurent au quotidien la mise en œuvre des politiques publiques des administrations territoriales.

La loi du 22 mars 1890 (Création des syndicats à vocation unique), le Décret loi sur les syndicats mixtes du 30 octobre 1935, la loi du 7 août 1957 qui donne la possibilité de création d'office, d'un syndicat et l'ordonnance n°59-29 du 5 janvier 1959 qui autorise la création des syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM) sont les fondements juridiques d'aujourd'hui de 11 831 syndicats intercommunaux et de 3 268 syndicats mixtes.

Ces différents textes juridiques constituent des outils importants de développement des politiques publiques pour les communes dans les domaines les plus divers.

Ils font l'objet d'une profonde remise en cause au titre de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010.

Dans le cadre de la mise en œuvre du Schéma Départemental de Coopération Intercommunale, parmi les objectifs de celui-ci figurent la réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes et le transfert des compétences exercées par les syndicats de communes et de syndicats mixtes à un EPCI à fiscalité propre.

Monsieur Alain MARLEIX, secrétaire d'Etat à l'intérieur et aux Collectivités Territoriales, indiquait lors du congrès de l'Assemblée des Communautés de France à Chambéry, le 2 octobre 2009, « ils constituent un gisement d'économies majeur pour les collectivités locales ».

Les économies budgétaires ne pouvant être réalisées par les EPCI que par l'externalisation de prestations de ces derniers vers les entreprises privées, il convient à ce titre de s'interroger sur le devenir des 74 791 emplois publics (31/12/08) de ces différents organismes.

## LE TRANSFERT DES COMPETENCES ET LA MUTUALISATION DES SERVICES EN QUESTION

### Focus sur l'intercommunalité

L'évolution structurelle et institutionnelle de la Fonction publique territoriale a été fortement marquée ces 15 dernières années. En particulier, les groupements de communes – quels que soient leurs statuts juridiques et fiscaux – ont connu une véritable explosion.

Ainsi, de 1993 à 2006, le nombre de groupements est passé de 466 à 2.773, les communes regroupées de 5.071 à 32.923 et la population concernée de 16,1 millions à 53,3 millions.

Durant cette période, les autres échelons de l'administration territoriale n'ont vu ni leur nombre ni leurs prérogatives remis en cause puisque même, au contraire, les régions ont connu un accroissement certain de leurs compétences.

Les ennemis du service public se focalisent sur l'augmentation des effectifs liée au développement de l'intercommunalité et agitent la thèse des services en doublon voire en triplon.

La réalité actuelle n'est pas celle-là. Pour remplir les missions d'un EPCI en plein essor, et répondre ainsi à des besoins nouveaux, il a bien fallu créer les emplois nécessaires.

Sur la période considérée, les effectifs concernés sont au moins de 160.000. Du coup, on s'aperçoit qu'en neutralisant cette donnée spécifique, l'augmentation des emplois dans la Fonction publique territoriale se situe à environ 28% de 1986 à 2006.

### Les dispositions statutaires

Dans son titre III consacré au développement et à la simplification de l'intercommunalité, la loi n°2010-1563 de réforme des collectivités territoriales revoit l'organisation et le fonctionnement des EPCI. Si elle reformule les modalités de transfert des personnels et de mutualisation des services, elle maintient les principes aux termes desquels les agents suivent les compétences et bénéficient d'une protection dans leur emploi, leur carrière, leurs rémunérations et leurs avantages, lorsqu'ils font mouvement d'une commune vers un EPCI, d'un EPCI vers un autre, ou font retour vers une commune, en cas de dissolution d'un établissement.

## LE TRANSFERT DES AGENTS PUBLICS

Le droit commun des transferts de personnels est toujours explicité par l'article L 5211-4-1 du CGCT qui décline deux situations.

### *Les agents territoriaux titulaires et non titulaires remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré*

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.

Les formalités préalables au transfert sont réduites : la loi exige une décision conjointe de la commune et de l'EPCI, après avis du comité technique compétent pour la commune et, s'il existe,

du comité technique de l'EPCI. Le changement d'employeur s'analyse comme une mutation. L'article 51 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 dispose que les mutations sont prononcées par l'autorité territoriale d'accueil. Cet article précise que la mutation prend effet à l'expiration d'un délai maximal de préavis de 3 mois et que la formation des agents dispensée par la collectivité d'origine peut, dans certaines conditions, donner lieu à indemnité de la part de l'organisme d'accueil.

Il faut cependant remarquer :

- que la loi ne fait pas de distinction selon qu'il s'agit du transfert de compétences obligatoires ou de celui de compétences optionnelles et facultatives ;
- que 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;
- que les contrats des agents de droit privé des services transférés sont maintenus en l'état. Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. La substitution de personne morale aux contrats conclus par les communes n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant. La commune qui transfère la compétence informe les cocontractants de cette substitution (art. L 5211-5, III du CGCT en cas de création d'un nouvel EPCI ; art. L 5211-17 dernier alinéa en cas de modifications des compétences d'un EPCI existant).

*Les agents n'exercent leurs fonctions que pour partie dans un service ou une partie de service transféré*

Le transfert peut être proposé aux fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires exerçant leurs fonctions pour partie seulement dans un service ou une partie de service transféré.

En cas de refus, ils sont de plein droit et sans limitation de durée, mis à disposition, à titre individuel et pour la partie de leurs fonctions relevant du service ou de la partie de service transféré, du président de l'organe délibérant de l'EPCI. Ils sont placés, pour l'exercice de cette partie de leurs fonctions, sous son autorité fonctionnelle. Les modalités de cette mise à disposition sont réglées par une convention conclue entre la commune et l'EPCI.

La mise à disposition intervient selon le statut de la fonction publique territoriale soit, a priori, dans le cadre de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

Mais cette mise à disposition étant de « de plein droit », cela signifie que les agents ne peuvent refuser les missions ou tâches qui leur sont confiées et que les dispositions précitées et du décret n°2008-580 du 18 juin 2008, qui prévoient la possibilité pour l'agent de refuser la mise à disposition, ne peuvent pas s'appliquer. Avant la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010, et dans cette situation, la mise à disposition ne pouvait pas être imposée aux agents.

*Maintien du régime indemnitaire*

Les agents transférés 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.

Il en est de même lorsque, à l'inverse, par suite de modifications des statuts de la communauté, des personnels de celle-ci sont transférés à des communes.

## **LA MUTUALISATION DES SERVICES, UNE REDUCTION MASSIVE DES AGENTS PUBLICS ?**

Les différentes structures intercommunales constituent un enjeu économique important pour les entreprises privées avec un budget agrégé de 16 milliards d'euros.

Au même titre que la rationalisation du nombre des syndicats intercommunaux, des syndicats mixtes et la mise en œuvre de la mutualisation des services fonctionnels et opérationnels des collectivités locales permettent d'offrir aux entreprises des périmètres de politiques publiques et de services à la viabilité économique certaine.

C'est tout le sens qui peut être donné au rapport d'information sénatorial de MM. Alain LAMBERT, Yves DÉTRAIGNE, Jacques MÉZARD et Bruno SIDO sur un « un nouvel atout pour les collectivités territoriales : la mutualisation des moyens ».

La mutualisation des moyens doit permettre aux collectivités locales de « dégager des marges financières », dans un contexte budgétaire sous forte contrainte de la part de l'Etat, par la réduction des effectifs et la suppression de leurs politiques publiques ou mieux encore par délégation de celles-ci aux entreprises privées.

L'annonce le 24 août 2011, par le Président du Conseil Général des Alpes Maritimes de réduire de 10 % d'ici la fin 2012 les effectifs de son département est le parfait exemple de nouvelle fonction de variable d'ajustement budgétaire que constituent les agents des collectivités locales.

De plus en invitant l'ensemble des autres collectivités à s'inscrire dans la même démarche, soit la suppression de plus de 200.000 emplois dès 2012, il permet de préciser le niveau du plan social auquel les agents des collectivités locales vont être soumis par le gouvernement et les élus locaux.

Dans ce contexte de réduction de la dépense publique locale, la possibilité de mutualisation des services est détaillée dans la loi.

### *Mise à disposition de services entre une commune et un EPCI*

L'article 65 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010, vise à renforcer et à clarifier les conditions d'application du régime de mise à disposition de services entre la commune et l'EPCI, de sorte que ce type de mutualisation ne soit pas soumis aux exigences de publicité et de mise en concurrence prévues par le code des marchés publics.

Les dispositions de l'article L 5211-4-1 du CGCT sur la mutualisation sont modifiées :

- l'alinéa 2 dispose que dans le cas d'un transfert partiel de la compétence, les communes qui le souhaitent peuvent déroger à la règle générale de transfert en conservant certains de leurs services qui peuvent, ensuite, être mis à disposition de l'EPCI par voie de convention ;
- l'alinéa 3 dispose que les services d'un EPCI peuvent être en tout ou partie mis à disposition d'une ou plusieurs de ses communes membres, pour l'exercice de leurs compétences, lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services.

Une convention conclue entre l'EPCI et chaque commune intéressée fixe les modalités de la mise à disposition des services après consultation des comités techniques compétents. Cette convention prévoit notamment les conditions de remboursement des frais de fonctionnement du service par la commune ou l'EPCI bénéficiaire de la mise à disposition. Les modalités de ce remboursement sont définies par décret.

Le maire ou le président de l'EPCI adresse directement au chef du service mis à disposition toutes instructions nécessaires à l'exécution des tâches qu'il confie audit service. Il contrôle l'exécution de ces tâches. Les fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires affectés au sein d'un service ou d'une partie de service mis à disposition sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition, à titre individuel, selon le cas, du président de l'organe délibérant de l'EPCI ou du maire.

Ainsi, la loi prévoit la fixation réglementaire des modalités de remboursement des frais de fonctionnement des services et un système de mise à disposition individuelle (mais sans possibilité de refus de la part de l'agent) afin que les conventions ne puissent en aucun cas s'assimiler à des prestations de services.

Le dispositif applicable aux syndicats mixtes fermés et à leurs membres ainsi qu'aux syndicats mixtes ne comprenant que des EPCI et des collectivités territoriales et leurs membres, n'a pas été modifié (art. L 5721-9 du CGCT).

*Création d'un service commun entre un EPCI à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres*

L'article 66 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 permet la création d'un service commun entre un EPCI et une ou plusieurs de ses communes membres regroupant les moyens humains et techniques affectés par ces entités à une même mission.

Les effets de ces mises en commun sont réglés par convention après avis du ou des comités techniques compétents. Pour les EPCI soumis au régime fiscal prévu à l'article 1609 *nonies C* du code général des impôts (EPCI à fiscalité professionnelle unique), ces effets peuvent également être pris en compte par imputation sur l'attribution de compensation.

Les services communs sont gérés par l'EPCI. Les fonctionnaires et agents non titulaires communaux qui remplissent en totalité ou en partie leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun sont de plein droit mis à disposition de l'EPCI à fiscalité propre pour le temps de travail consacré au service commun (art. L 5211-4-2 du CGCT).

Ces dispositions sont inquiétantes quant à la possibilité de supprimer des emplois occupés par les non-titulaires mais également ouvre une porte à l'externalisation de services publics.

Les modalités d'organisation de consultation et de négociation avec les syndicats doivent être prévues et garanties d'une part, et aussi la consultation individuelle des agents et des comités techniques d'autre part.

## **LA REMISE EN CAUSE DES GARANTIES COLLECTIVES ET INDIVIDUELLES DES AGENTS PUBLICS**

Pour la CGT, les garanties apportées par la loi aux agents dans le cadre des transferts de compétences ou de mutualisation des services fonctionnels et opérationnels en termes de salaires et de régimes indemnitaires, trouvent leurs limites au travers :

- L'article 40 de la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social qui met en œuvre la prime de fonctions et de résultats dans la fonction publique territoriale, applicable « à l'occasion de la première modification par l'organe délibérant du régime indemnitaire du cadre d'emplois concerné »;
- L'introduction de l'intéressement collectif (rémunération de la performance collective) dans les 3 versants de la fonction publique (voir notamment les objectifs et critères d'attribution conformes aux principes de la Nouvelle Gestion Publique).
- La Loi de réforme des collectivités locales du 16 décembre 2010 : les agents sont mis à disposition des services mutualisés de plein droit, sans limitation de durée. Ils sont placés sous l'autorité fonctionnelle du président de l'EPCI. Les modalités de la mise à disposition sont fixées par convention, après consultation des CTP.
- de l'Arrêt n° 07VE01097 de la cour administrative d'appel de Versailles par la remise en cause des avantages acquis au titre de l'article 111 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984.

De même la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique, en instituant des dispositions visant à supprimer les obstacles juridiques et statutaires à la mobilité des fonctionnaires au travers de différents dispositifs introduit les outils de rationalisation de l'emploi public. Ils sont identiques à ceux existant pour les salarié-e-s du privé (indemnité de départ volontaire, obligation de faire état tous les six mois à l'autorité de gestion de sa recherche active d'emploi, recours à l'intérim ...)

#### **VERS UNE REDUCTION DE LA QUALITE DU DIALOGUE SOCIAL ?**

La réforme des collectivités territoriales nous interroge également par rapport aux répercussions et conséquences pour le dialogue social.

La loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique met en application les accords de Bercy du 2 juin 2008. Cette loi attaque, en le supprimant, un des fondements de la Fonction Publique Territoriale à savoir le paritarisme (les Accords de Bercy stipulent « évolution » du paritarisme et non « suppression »). De même la constitution de nouvelles collectivités avec des effectifs très importants d'agents (métropoles, pôles métropolitains et fusions entre départements et régions...) va induire une inadéquation entre les moyens de fonctionnement des futures instances de dialogue social et les moyens alloués aux organisations syndicales tant locales que nationales.

#### **LES PROPOSITIONS DE LA CGT DANS LE CADRE DES TRANSFERTS DE COMPETENCES ET DE MUTUALISATION DES SERVICES**

- Renforcer le principe selon lequel « à un emploi permanent correspond un emploi de fonctionnaire » ;
- Procéder à un vaste plan de titularisation, assis sur des créations d'emplois, en améliorant les conditions de reclassement des agents concernés ;
- Mieux redéfinir, pour davantage les restreindre, les conditions de recours aux non-titulaires, ce qui suppose l'abandon de toutes les dérives actuelles ;
- Renforcer et homogénéiser les droits des véritables contractuels nécessaires à l'accomplissement de missions ponctuelles ou spécifiques ;

- Etablir des protocoles d'accord avec les syndicats avant mutualisation des services et passage en comité technique afin de garantir un emploi à tous les agents publics et des conditions de travail de qualité ;
- Créer les emplois statutaires et qualifiés dans les collectivités où les besoins sont criants afin de répondre aux besoins des populations ;
- Le maintien d'un réseau de services de proximité de qualité au niveau des territoires et le développement de nouveaux services, notamment pour la petite enfance et pour l'aide à la personne.
- Un véritable bilan de l'intercommunalité.
- Une réforme fiscale d'ampleur est la condition indispensable pour une intervention publique assurant l'effectivité des droits. Cette réforme doit permettre un financement solidaire et pérenne des missions de service public et de l'emploi public statutaire dans le cadre d'une conception axée sur la complémentarité entre échelons d'exercice des missions et la solidarité entre territoires.
- Au plan national, une loi-cadre permettant de sécuriser les services publics en les excluant du champ concurrentiel.

*Documents de référence :*

- *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique : Faits et chiffres 2009-2010, Bibliothèque des rapports publics - La Documentation française.fr.*
- *Rapport de la mission parlementaire d'évaluation et de contrôle sur la soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique, Bibliothèque des rapports publics - La Documentation française.fr.*
- *10 conseils sur la gestion et la mutualisation des agents par les groupements intercommunaux, ADCF, juin 2006.*
- *Décret n° 2011-515 du 10 mai 2011 relatif au calcul des modalités de remboursement des frais de fonctionnement des services mis à disposition dans le cadre de l'article L. 5211-4-1 du CGCT.*
- *Loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social.*
- *Guide pratique de l'intercommunalité, Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, septembre 2006.*
- *Les personnels des régions et des départements au lendemain de l'acte II de la décentralisation, Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale, numéro 39, octobre 2010.*
- *Etude qualitative sur le transfert des personnels techniques, ouvriers et de service dans les régions et les départements, Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale, Les pratiques de gestion de ressources humaines et de formation, avril 2010.*
- *Tendances de l'emploi territorial, CNFPT, numéro 14, janvier 2010.*
- *Loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relative à la fonction publique territoriale.*
- *Décret n°88-145 du 15 février 1988 pris pour application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relative à la fonction publique territoriale et relatif aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale.*



Le 9 novembre 2011

**CONTRIBUTION DE LA FA-FPT SUR L'IMPACT DE LA REFORME  
DES COLLECTIVITES LOCALES SUR LA SITUATION DES AGENTS**

En préambule, la FA-FPT tient à dénoncer le fait que le projet de loi de réforme des collectivités territoriales n'ait pas été proposé à l'examen et à l'avis du Conseil supérieur de la FPT. Si ce texte réorganise fondamentalement les collectivités territoriales, il est indéniable qu'il a aussi un impact fort sur le sort des agents qui devront accompagner cette réforme.

En effet, cet important mouvement de transferts de compétences va forcément accompagner d'importants transferts de personnels et une très forte mobilité de ces derniers.

Il est regrettable, à notre sens, que les services de l'Etat ne prennent pas mieux en considération ces inquiétudes et qu'il ait fallu une auto-saisine du Conseil supérieur de la FPT pour se pencher sur cette problématique.

Au-delà de ce constat de principe, la FA-FPT tient à évoquer un certain nombre de points qui, selon elle, nécessitent des éclaircissements. Ces éclaircissements pourraient se traduire dans certains cas, par la voie réglementaire et, dans d'autres cas, sous forme de circulaires adressées aux Préfets et aux collectivités territoriales.

Les différents points qui posent problème sont les suivants :

**LE MAINTIEN DES AVANTAGES ACQUIS**

Aujourd'hui, de nombreuses collectivités ont négocié avec leurs agents la mise en place d'un certain nombre d'avantages. Certains de ces avantages sont anciens et sont donc considérés comme acquis, conformément aux dispositions de l'article 111 de la loi 84-53. D'autres avantages ont été négociés plus récemment et sont donc susceptibles d'être très différents d'une collectivité à l'autre, en fonction du dialogue social développé, d'une part, ou de la situation financière de la collectivité, d'autre part.

La réorganisation imposée par la réforme rassemblera, dans de nouvelles structures, des agents venant de communes différentes. Il y aura donc lieu de régler la question du maintien des

avantages acquis et du niveau auxquels ils seront maintenus. *Y aura-t-il de nouvelles négociations ? Y aura-t-il un alignement de ces avantages au niveau du plus favorable ? La participation des collectivités, notamment au financement de la protection Complémentaire Santé sera-t-elle étendue à tous les agents, notamment ceux qui n'en bénéficiaient pas jusqu'à présent ?* Toutes ces questions méritent d'être traitées et en tout cas, nécessitent une réponse.

#### **LE REGIME INDEMNITAIRE**

Bon nombre de collectivités ont négocié au cours des trois dernières années la mise en place de régime indemnitaire, conformément aux dispositions réglementaires. Là encore, se posera la question de l'attribution du régime indemnitaire à l'ensemble des agents de la nouvelle structure. *Ce régime indemnitaire sera-t-il aligné sur le plus favorable dont bénéficiaient certains agents ? Y aura-t-il de nouvelles négociations ?* Là encore, les questions posées n'ont pas de réponse claire.

#### **L'ACTION SOCIALE**

La loi du 27 février 2007 impose aux collectivités de financer l'action sociale de leurs agents. La loi pourtant ne prévoit pas de niveaux au sujet de ce financement. Un certain nombre de collectivités ont donc négocié avec leurs agents la mise en place d'avantages qui sont constitués essentiellement de chèques déjeuners, de chèques vacances, de chèques à vocation culturelle et d'autres aides sociales spécifiques dans certains cas. *Comment seront gérés ces avantages dans les nouvelles structures, puisque certains agents en auront été bénéficiaires, d'autres non ou à des niveaux totalement différents pour d'autres encore ?*

#### **LA CARRIERE**

Aujourd'hui, les agents des collectivités actuelles ont un plan de carrière qui est basé sur les effectifs de la collectivité, notamment en matière de promotion sociale. Les assiettes sur lesquelles sont assises ces promotions vont totalement évoluer, à travers la réforme. La carrière des agents risque donc d'être gravement pénalisée par cette nouvelle situation. La même question peut être posée en matière d'évolution professionnelle liée à la réussite de concours et d'examens professionnels. *Les mêmes « chances » d'évolution professionnelle existeront-elles ?*

#### **LA MOBILITE DES AGENTS**

Les agents exercent aujourd'hui leur mission dans des collectivités et pour la plupart, ils ont organisé leur vie familiale, dans le cadre géographique lié à leur lieu de travail. La réforme imposera, à travers la mise en place de nouvelles structures, une mobilité aux agents. *Comment cette préoccupation sera-t-elle prise en compte ? Comment pourraient être compensés les impacts financiers sur les revenus de l'agent de ces nouveaux déplacements « imposés » ?*

#### **LE FONCTIONNEMENT DES INSTANCES REPRESENTATIVES**

Les instances représentatives actuelles ont été mises en place suite aux élections professionnelles de 2008 et doivent rester en place jusqu'aux prochaines élections en 2014. La constitution de nouvelles structures administratives fera éclater les compétences d'un certain nombre d'instances paritaires, alors que dans les nouvelles structures mises en place, ces instances paritaires n'existent pas. *Y aura-t-il transfert de compétences des instances paritaires ? Quel sera le sort des instances paritaires qui seront déchargées d'un certain nombre de compétences ? Comment faire en sorte pour que la législation, en matière de consultation des instances paritaires, pourtant obligatoire, soit respectée ?*

## LES DROITS SYNDICAUX

Les droits syndicaux affectés aux agents et aux organisations syndicales relèvent du résultat des élections professionnelles de 2008. La réorganisation imposée par la loi de réforme des collectivités territoriales bouleversera les assiettes de calcul qui ont conduit à la répartition des droits. *Y aura-t-il maintien des droits syndicaux acquis jusqu'en 2014 ? Y aura-t-il de nouveaux droits dans les nouvelles structures créées ? Si c'est le cas, sur quelles bases ?*

Voilà les quelques sujets sur lesquels la **FA-FPT** tient à faire valoir ses préoccupations, dans le cadre de la saisine conduite par le Conseil supérieur de la FPT.

Pour contact :

Antoine BREINING

06 08 93 86 87

[a.breining@wanadoo.fr](mailto:a.breining@wanadoo.fr)



Fédération des personnels des services publics et des services de santé FORCE OUVRIERE 153-155 rue de Rome 75017 PARIS  
01 44 01 06 00 - [fo.territoriaux@fosps.com](mailto:fo.territoriaux@fosps.com) et [fo.sante-sociaux@fosps.com](mailto:fo.sante-sociaux@fosps.com)

### **IMPACT DE LA MISE EN PLACE DE LA REFORME DES COLLECTIVITES TERRITORIALES SUR LA SITUATION DES AGENTS CONTRIBUTION FORCE OUVRIERE**

Pour partie, la loi de la réforme des collectivités territoriales est une déclinaison de la révision générale des politiques publiques. Elle en est en quelque sorte le volet territorial.

L'objectif recherché consiste à travers différentes dispositions essentiellement les regroupements et intercommunalités, à mutualiser les services et rationaliser ainsi les dépenses.

L'impact sur les personnels différera bien entendu selon le degré d'achèvement de la carte intercommunale avant la mise en œuvre des nouveaux schémas.

Cependant, la caractéristique commune de ces schémas réside dans le fort impact, d'une part pour les communes qui ne faisaient pas partie d'un EPCI à fiscalité propre, et d'autre part, les syndicats de communes à vocation unique ou multiple.

Pour les autres collectivités, les conséquences seront fonction du degré d'intégration des compétences souhaité par les assemblées délibérantes des intercommunalités et des communes qui la composent.

Quoi qu'il en soit, cette loi aura nécessairement des conséquences sur le service public local, notamment à travers les mutualisations de services et le déplacement des centres de décision pour nombre d'entre eux.

De fait, cette loi ne peut être que source d'interrogation, voire d'inquiétude pour les agents territoriaux.

L'impact de cette réforme des collectivités territoriales va entraîner dans bon nombre de collectivités locales des remises en cause de certaines avancées sociales dont pouvaient bénéficier les agents de ce que l'on appelle « les avantages acquis ».

En effet certaines collectivités, dans lesquelles un dialogue social avait permis de négocier des avancées significatives, vont être intégrées dans de nouvelles structures qui elles mêmes auront à se déterminer sur le maintien, voir l'amélioration de ceux-ci.

Pour Force Ouvrière, notre position primordiale est la suivante : maintien de tout avantage acquis avec alignement sur ceux considérés comme les plus favorables, car il ne saurait être envisageable de procéder à travers la réforme à une régression par nos collègues.

Pour autant, il conviendra d'être vigilant car, dans un contexte financier difficile pour les collectivités territoriales, il pourrait être envisagé de procéder à la réduction de ces avantages !

De même et bien que le régime indemnitaire n'ait pas été instauré dans toutes les collectivités territoriales (et nous le déplorons !), il ne peut être question, lors de la création de nouvelles collectivités territoriales, de procéder à la remise en cause de ce qui avait été attribué précédemment. En effet, si le texte précise que les agents transférés conservent les droits acquis dans leur précédente collectivité, il conviendra là aussi, pour Force Ouvrière, de permettre l'alignement du régime indemnitaire le plus favorable à l'ensemble des agents afin de ne pas « creuser » d'inégalité de traitement entre eux.

Pour Force Ouvrière, seule l'harmonisation évitera de créer des disparités assises sur une juxtaposition de situations individuelles, contraire à un droit collectif qui doit être négocié.

Enfin qu'advient-il du régime indemnitaire des agents non titulaires, ne semblant pas d'après le texte, pouvoir être garantis, sur le maintien du bénéfice de celui-ci.

#### **Impact de la loi sur la carrière des agents**

L'intégration et/ou la mutualisation de certains services pourront avoir des conséquences notables sur le déroulement de carrière des agents.

En effet, celles-ci auraient nécessairement pour conséquence une modification des instances paritaires qui rendent des avis sur la situation individuelle (CAP).

Le passage de commissions rattachées aux centres de gestion à des CAP locales apportera son lot de changements pour au moins deux raisons. En premier lieu, le paysage syndical ne sera pas forcément identique entre ces instances, ce qui apportera encore une certaine forme d'incertitude pour les agents. D'autre part, les critères individuels (autres que statutaires) permettant d'effectuer des choix entre les agents en vue d'un avancement ou d'une promotion ne seront peut être pas identiques. Les critères collectifs, essentiellement voire uniquement les ratios, diffèrent également d'une collectivité à l'autre. Cet aspect important du déroulement de carrière des agents devra également être pris en compte.

L'interrogation des fonctionnaires concernés est donc plus que probable.

Force Ouvrière considère que cet aspect devra, dans le respect des dispositions législatives et réglementaires, faire l'objet de négociations avec les organisations syndicales « d'origine » et celles « d'arrivée » des agents des services transférés ou mutualisés.

Il appartiendra ensuite à chacun, employeur et syndicats, d'informer les agents sur les nouvelles dispositions les concernant...

### **Prévenir les risques liés aux modifications de l'environnement de travail.**

Force Ouvrière considère que les agents n'ayant pas été demandeurs de ces transferts, ils ne peuvent et ne doivent pas en pâtir, sous quelque forme que ce soit.

Nous préconisons donc que les exécutifs concernés et leurs équipes mettent en œuvre pour chacune des collectivités ou services concernés une phase préalable de négociation avec les organisations syndicales. La composition syndicale pouvant fortement varier d'une collectivité à l'autre, il nous apparaît souhaitable d'y inclure les organisations de la collectivité d'origine et celle de la collectivité d'arrivée.

Pour FO, il convient que les personnels transférés ou mutualisés ne voient pas leurs conditions de travail se détériorer. Quand bien même les avantages collectifs des grandes intercommunalités sont parfois et souvent supérieurs à ceux d'une partie des communes qui les composent, souvent les petites communes, cette phase de négociations ne doit pas être éludée.

Bien entendu, comme pour les déroulements de carrière le résultat de ces discussions devra faire l'objet d'une large diffusion auprès des agents concernés.

### **Quid du droit syndical ?**

Cet aspect pourrait sembler accessoire à certains. Malgré tout, ces changements ne pouvant se faire sans les organisations syndicales, et encore moins contre elles, il serait opportun de trouver des solutions en matière de conservation des droits syndicaux.

Cette proposition concerne trois types de collectivités :

- Les communes/départements ou régions dont certains services seraient transférés
- Les syndicats dissous
- Les intercommunalités accueillant de nouveaux services ou mutualisant des services sans passer le seuil des 50 %.

Dans ces trois cas au moins nous préconisons une forme de maintien du droit syndical, par la signature d'accords si nécessaire.

Ces dispositions pourront apporter des assurances aux « délégués » en place, ainsi qu'aux agents qui les connaissent et leur font confiance depuis parfois des années pour défendre leurs intérêts.

### Conclusion

Pour Force Ouvrière, cette réforme ne pourra se faire sans et encore moins en opposition avec les agents territoriaux et leurs représentants. Si la mise en place des communautés urbaines a pu se réaliser dans un calme relatif, c'était au début des années 2000, la situation économique actuelle n'est plus la même et le climat est certainement plus anxiogène qu'alors.

C'est pourquoi, pour ce qui concerne notre organisation, en dehors de toute considération sur la nature de cette réforme, il convient, en amont même de toute consultation formelle des instances paritaires, de mener une phase préalable de négociation avec les organisations syndicales.

Notre contribution, même succincte, donne quelques pistes sur les résultats vers lesquels cette négociation devra tendre : alignement positif des avantages collectifs, compensation d'éventuels désagréments (changement de lieu de prise de poste), garantie des déroulements de carrières, maintiens des droits syndicaux même à titre transitoire...

Il appartiendra ensuite à chaque interlocuteur de prendre ces responsabilités et d'informer en conséquence les agents concernés.

\*\*\*



**CONTRIBUTION de l'UNSA**  
**Sur l'impact de la réforme des Collectivités Territoriales**  
**Sur le Statut et sur les conditions de travail des agents Publics**

**Les questions sont les suivantes :**

**Quelles sont les inquiétudes précises des agents sur cette question ?**

Les Agents titulaires s'inquiètent sur les divers points suivants :

- Leur lieu de travail peut il changer ?
- Qui sera leur nouveau chef « Le terme de chef étant entendu au sens large »
- En cas de changement d'affectation, qui prendra en charge l'ensemble des problèmes liés à ce changement 'Temps de trajet-coût du déplacement'
- Vais-je conserver mes fonctions et mes responsabilités, lors du changement d'affectation 'Cas des agents de catégorie B et C qui occupent des fonctions d'encadrement' ?
- Que deviendront l'ensemble de mes avantages sociaux, si la collectivité d'accueil n'a pas la même politique sociale 'exemples Chèque déjeuner, chèque vacances, participation de l'employeur à la protection sociale complémentaire' ?
- Que deviendront les institutions représentatives du personnel existantes et quel sera le statut et les droits syndicaux des élus affectés sur une autre collectivité ?
- Que deviendront l'ensemble des primes, N.B.I., Régimes Indemnitaires, attribuées sur l'entité territoriale.

- Les élus ne vont-ils pas profiter de cette opportunité pour me faire payer certaines fautes ou erreurs du passé ?
- Un nouveau transfert de compétence déstabiliserait à nouveau la gestion des AT dans les EPLE, 5 ou 6 ans après une décentralisation qui a déjà été ressentie comme traumatique.
- Le redécoupage des territoires qui entrainera une nouvelle gestion des agents est source d'anxiété.
- Les possibilités de mobilités professionnelles. Pourra-t-on, en exerçant le même métier, changer de département ou aller d'une grande ville à une autre ?
- Les régions ont eu bien du mal à absorber les personnels des lycées, qui représentent environ les ¾ de leur personnel. On peut craindre ce que serait un quasi doublement des effectifs transférés et une augmentation encore plus importante des sites à gérer, dans le cadre de la création des métropoles.
- Les cultures de gestion et de management sont largement différentes et ces différences ne se sont pas forcément estompées lors du transfert des personnels .exemple : *« Avant le transfert de 2006-2007 produit par la loi de août 2004, les conseils généraux avaient l'habitude de gérer des personnels exerçant des activités différentes (administratif, social etc...) sur des sites « éclatés » sur le territoire. Les conseils régionaux géraient eux uniquement des personnels administratifs à quelques rares exceptions près (patrimoine...) gérés sur un site unique »*
- Ce transfert ne risque t'il pas de déstabiliser les DRH qui ont connu de profonds bouleversements ces 4 dernières années *(au moins dans les régions et les départements)*

### **Quels sont les outils qui pourraient être mis en œuvre pour mieux accompagner la réforme ?**

#### **Proposition n° 1 :**

*Comme nous l'avons écrit à Monsieur le Ministre suite à l'entretien qu'il nous avait accordé le 26 avril 2011*

*Nous prenons acte de votre opposition de principe à une quelconque participation des organisations syndicales aux commissions départementales de coopération intercommunale. Ayant pour objet de définir le SCHEMA DEPARTEMENTAL DE COOPERATION INTERCOMMUNALE.*

*Nous constatons cependant, que notre vision relative à l'accompagnement nécessaire des agents qui seront concernés par cette réforme et ses transferts de compétence vous paraît indispensable.*

*Nous ne pouvons reproduire les erreurs commises lors du transfert des TOS, sur ce point nos points de vue convergent.*

*En conséquence, nous souhaiterions savoir, quelles mesures le gouvernement envisage de prendre, pour permettre l'accompagnement de cette mutation sociétale qui impactera de manière conséquente des milliers d'agents, et qui s'opérera entre le 31 décembre 2011 et le premier semestre 2014.*

*De plus nous souhaiterions savoir, quelle sera la place des organisations syndicales dans l'élaboration de ce dispositif.*

**Proposition n° 2 :**

*Sur le deuxième point relatif à notre contribution au rapport sur la précarité dans la Fonction Publique Territoriale, relatif à notre souhait de voir mis en œuvre, dans un premier temps à titre expérimental, dans un territoire géographique prédéterminé, un médiateur social.*

*Cette médiation extérieure nous paraît être une très bonne solution d'accompagnement de la réforme*

*Nous avons mis en évidence, le fait que d'autres Etats européens avaient déjà mis en place une institution de ce type, qui donne de bons résultats 'Belgique, Irlande' et nous vous avons précisé que :*

L'Article 10 de la Loi relative à la mise en œuvre du défenseur des Droits précise de manière expresse que :

Le Défenseur des droits ne peut être saisi ni ne peut se saisir des différends qui peuvent s'élever entre les personnes publiques et organismes mentionnés au 1° de l'article

Il ne peut être saisi ni ne peut se saisir, sauf au titre de ses compétences mentionnées au 3° du même article 4, des

**Différends qui peuvent s'élever entre, d'une part, ces personnes publiques et organismes et, d'autre part, leurs agents, à raison de l'exercice de leurs fonctions**

*L'intervention du médiateur serait similaire à celle du juge de proximité, à ceci près bien-sûr qu'il n'aurait pas le pouvoir de statuer sur l'affaire par une décision de justice.*

*Cette intervention pourrait fournir une première réponse, rapide et impartiale, aux multiples situations plus ou moins grave de souffrance au travail.*

*Il serait aussi à même, du fait de sa rapidité d'intervention, de prévenir les difficultés majeures auxquelles peuvent conduire les conflits qui pourrissent et s'enveniment (insultes, harcèlement moral, licenciements abusifs, violences, suicides)*

*L'intervention du médiateur social constituerait une alternative ou un préalable à la saisine de la justice et son avis circonstancié et motivé serait purement consultatif.*

*Il pourrait éventuellement être envisagé de lui attribuer le pouvoir, dans les cas où il existerait un risque grave et immédiat pour les personnes et où l'un de ses avis n'aurait pas été suivi, de saisir la justice administrative ou judiciaire, qui devrait statuer dans un délai d'urgence de six mois.*

*Au vu de ses éléments et compte tenu du fait que notre organisation syndicale demeure convaincue du bien fondé de la mise en œuvre d'une telle institution, nous souhaiterions connaître votre point de vue sur la mise en œuvre d'un dispositif de ce type, soit en élargissant le domaine de compétence du défenseur des droits, soit en créant une institution spécifique du type de celle mise en œuvre en Irlande. « Pour plus d'informations sur ce point : Voir contribution UNSA sur le rapport précarité 2011 du CSFPT . »*

### Proposition n° 3 :

*L'UNSA territoriaux, réaffirme son attachement au principe d'une protection sociale complémentaire obligatoire, notre argumentaire étant le suivant :*

*Si la protection sociale complémentaire est obligatoire, lors du transfert des agents , le problème de la continuité des droits sociaux ne se posera plus*

*Notre fédération l'UNSA Territoriaux persiste à croire qu'il est anormal que l'on ait priorisé l'action sociale, à la protection sociale complémentaire. Pour l'UNSA, pouvoir se soigner correctement et avoir une garantie de ressources permettant de faire face aux aléas de la vie, doit être une mesure sociale qu'il convient de privilégier.*

*Ceci ne signifie pas pour autant que nous soyons contre la mise en œuvre d'action sociale en faveur des agents du type « aide aux vacances » ou autres.*

*Il faudra, dans ce domaine bien particulier de ce que l'on nomme communément les avantages sociaux, que l'on imagine une obligation de maintien des droits acquis.*

*La continuité du contrat de travail, c'est aussi cela !*

*Il est possible d'imaginer, et c'est ce que nous préconisons à la fédération UNSA Territoriaux, que lors du transfert soit mise en œuvre une convention de transfert entre l'agent et les*

*collectivités concernées par ce transfert, qui garantisse à l'agent le maintien de ses avantages sociaux. Il est même envisageable selon nous de prévoir une validation de cette convention de transfert par la CAP pour les décisions individuelles et ", collectivement par le CTP. "*

**Proposition n° 4 :**

*Pour la fédération UNSA territoriaux la GPEC :*

*La Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences doit permettre par son application concrète pour l'ensemble des agents, la prise en compte et la valorisation des compétences, ainsi que la gestion prévisionnelle des effectifs.*

*Ce sont ces éléments essentiels qui permettront aux agents de s'adapter à de nouveaux environnements, afin de profiter des mobilités d'un métier vers un autre, d'une collectivité à une autre.*

*Ceci doit faciliter la mise en œuvre d'un véritable plan de formation, qui permette aux agents de pouvoir envisager et leurs déroulements de carrières et leurs mobilités de manière plus sereine*

**Proposition n° 5 :**

*Pour la fédération UNSA territoriaux il faut impérativement que nous ayons une réflexion sur la réforme de la formation.*

*En effet, malgré l'amélioration des droits et des possibilités dans les textes, les agents utilisent peu actuellement les diverses possibilités de formation existantes. Ceci pour diverses raisons 'manque de moyens, manque d'informations, faible motivations des élus et des personnels qui n'en voit pas toujours l'intérêt '*

*Or les premiers bilans sur la formation d'intégration des catégories C prouvent que les besoins existent et que les agents sont fortement intéressés.*

*La formation est par définition pour l'UNSA territoriaux le moyen qui doit permettre à chaque agent qui en a la volonté et le désir de dérouler une carrière.*

*La formation doit être l'outil d'accompagnement de la mutation ; A l'UNSA Territoriaux, nous sommes convaincus que cette révolution culturelle, économique et sociale qu'est la réforme des collectivités territoriales ne sera bien vécue par les agents, que si elle est accompagnée par une formation de préparation à la mutation. D'où l'intérêt de donner au CNFPT les moyens de mener à bien ses actions « Cotisation obligatoire d'au moins 1% . »*

*L'inconnu a toujours fait peur, il faut donc expliquer que nous n'allons pas complètement vers de l'inconnu, et c'est le rôle de la formation que d'accompagner cette démarche.*

**Proposition n° 6 :**

*Pour la fédération UNSA territoriaux il faut impérativement que nous ayons une réflexion sur le droit syndical.*

*N'est-il pas envisageable, pendant la période transitoire existante entre la date du transfert et la date des nouvelles élections professionnelles, de maintenir à titre dérogatoire et au prorata temporis, les droits syndicaux qui appartiennent aux élus faisant l'objet du transfert.*

*Exemple : Un élu UNSA bénéficie d'une enveloppe globale 'DS et ASA' de 40 heures mensuelle. Il garde ce droit à titre individuel dans le cadre d'une convention établie lors du transfert.*

**Proposition n° 7 :**

*Pour la fédération UNSA territoriaux le problème des contractuels doit aussi faire l'objet d'une analyse spécifique.*

*A titre de piste de réflexion nous proposons, qu'il y ait une obligation de motivation de l'employeur en cas de refus de renouvellement du contrat suite au transfert.*

*Etant entendu, que le principe de continuité du contrat est déjà acté par la législation actuelle*

**Proposition n° 8 :**

- *Peut-être, il faudrait voir non seulement les conditions de transferts des personnels dans les regroupements intercommunaux mais aussi le cas contraire quand un EPCI est dissous que devient le personnel, les textes sont muets sur ce sujet. Nous serons confrontés à ce cas, quand le nouvel EPCI ne recouvrera pas le même champ de compétences des EPCI supprimés (communautés de communes, SIVOM, SIVU,...).*
- *Si un nouvel EPCI (métropole par exemple) déborde d'un cadre départemental voir régional quid du rattachement au CNFPT, centre de gestion, conseil de discipline de recours, ...*

*Pour la fédération UNSA Territoriaux*

*HELMRICH Ange*

## Annexe n° 4 : Présentation des collectivités étudiées

---

### Nantes Métropole

La collectivité :

- Le 1<sup>er</sup> janvier 2001, le District de l'agglomération nantaise est devenu la Communauté urbaine de Nantes. Il a pris la dénomination de « Nantes Métropole » en 2004
- Un processus de mutualisation des services entre la ville-centre et l'intercommunalité a été entamé en 2008
- Nantes Métropole compte 24 communes et 590 000 habitants

Les agents :

- 457 agents mutualisés
- 2 400 agents répartis au sein de neuf directions générales

### Nice Côte d'Azur

La collectivité :

- Création d'une communauté d'agglomération en 2002 et d'une communauté urbaine le 1<sup>er</sup> janvier 2009
- Au 1<sup>er</sup> janvier 2012 sera créée la première métropole au sens de la loi RCT, résultant de la fusion de 4 EPCI : Nice Côte d'Azur, la Vesubie, la Tinée et le Mercantour
- Métropole Nice Côte d'Azur comptera 45 communes et 550 000 habitants

Les agents :

- 11 000 agents à la communauté urbaine et à la ville
- 700 à 800 agents mutualisés
- Intégration à venir de 160 agents des communautés de communes et de 230 agents du Conseil général

## Plaine Commune

La collectivité :

- En 1998, dix villes lancent une charte intercommunale autour d'objectifs communs de développement
- En 2000, création d'une communauté de communes (5 communes) puis d'une communauté d'agglomération en 2001
- Deux nouvelles communes en 2003, une en 2005. Une neuvième commune (Saint-Ouen) rejoindra l'EPCI au 1<sup>er</sup> janvier 2013
- Aujourd'hui 8 communes et 351 000 habitants

L'expérience de Plaine Commune constitue l'une des expériences intercommunales les plus abouties en région parisienne.

Les agents :

- 1 500 agents répartis dans cinq directions générales
- Expérience de mutualisation des services informatiques de l'agglomération et de deux communes

## Est Ensemble

La collectivité :

- Création de la communauté d'agglomération en décembre 2009
- Définition de l'intérêt communautaire le 13 décembre 2011

Les agents :

- 40 agents début 2011, 120 agents transférés en novembre 2011
- Deuxième vague de transferts en 2012 concernera environ 1 000 agents

**Annexe n° 5 : Circulaire n° 11-07 du 4 avril 2011 mise à jour le 10 juin 2011, « Transfert de compétences, mutualisation de services et situation du personnel », Centre de gestion du Morbihan**

Tableau récapitulatif – Transfert de compétence(s) public → public / Situation du personnel

Transfert	Fonctionnaires	Agents non titulaires de droit public	En pratique
<p>Transfert de compétence</p> <p>Communes → EPCI</p> <p><i>[Agents exerçant en totalité leurs fonctions dans le(s) service (s) transféré(s)]</i></p>	<p>Transfert automatique</p> <p>Conditions de statut et d'emploi (maintien régime indemnitaire plus favorable, maintien avantages collectivement acquis)</p> <p>➤ Art. 5211-4-1, I CCCT</p>	<p>Transfert automatique</p> <p>Conditions de statut et d'emploi (maintien nature de l'engagement initial, maintien régime indemnitaire plus favorable, maintien avantages collectivement acquis)</p> <p>➤ Art. 5211-4-1, I CCCT</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avis des comités techniques compétents</li> <li>- Elaboration nouvel arrêté ou avenant au contrat → mention du transfert de compétence</li> <li>- Si maintien du régime indemnitaire antérieur → mention dans la délibération relative au régime indemnitaire de l'établissement d'accueil</li> </ul>
<p>Transfert de compétence</p> <p>Communes → EPCI</p> <p><i>[Agents exerçant en partie leurs fonctions dans le(s) service (s) transféré(s)]</i></p>	<p>Choix de l'agent entre le transfert ou la mise à disposition,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- transfert → dans les mêmes conditions que les agents exerçant en totalité leurs fonctions dans le service transféré ;</li> <li>- mise à disposition → de plein droit, sans limitation de durée</li> </ul> <p>➤ Art. 5211-4-1, I CCCT</p>		<p>Mise à disposition :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Avis CAP</li> <li>- Convention de mise à disposition → conditions d'emploi, modalités financières...</li> <li>- Autorité fonctionnelle du président de l'EPCI</li> </ul> <p><i>(NB : mise à disposition ≠ mise à disposition classique de l'article 61 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984)</i></p>
<p>Transfert de compétence</p> <p>EPCI → Communes</p>	<p>Voir Transfert compétences Commune → EPCI</p> <p>➤ Art. 5211-4-1, I CCCT</p>		
<p>Transfert partiel de compétence</p> <p>Communes → EPCI</p>	<p>Maintien au sein de la commune du ou des services exerçant la compétence partiellement transférée.</p> <p>Mise à disposition du ou des services et du personnel à l'EPCI pour l'exercice de ses compétences → mise à disposition de plein droit, sans limitation de durée</p> <p>➤ Art. 5211-4-1, II et IV CCCT</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>(le échéant)</i> Avis des comités techniques compétents</li> <li>- Avis CAP</li> <li>- Convention de mise à disposition → conditions d'emploi, modalités financières (modalités de remboursement prévue dans un décret à paraître)</li> <li>- Autorité fonctionnelle du président de l'EPCI</li> </ul> <p><i>(NB : mise à disposition ≠ mise à disposition statutaire de l'article 61 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984)</i></p>

Transfert	Fonctionnaires	Agents non titulaires de droit public	En pratique
<p>Transformation</p> <p>EPCI à fiscalité propre → autre EPCI à fiscalité propre</p> <p>ou</p> <p>syndicat de communes → EPCI à fiscalité propre</p>	<p>Mobilité de plein droit du personnel au nouvel établissement (<i>transformation juridique de l'employeur</i>)</p> <p>Conditions d'emploi et de statut initiales</p> <p>Possibilité maintien régime indemnitaire et avantages collectivement acquis</p> <p>➤ Art. 5211-41, al. 1<sup>er</sup> et 2 CCCT ➤ Art. 5211-41-2, al. 1<sup>er</sup> et 4 CCCT</p>	<p>Mobilité de plein droit du personnel au nouvel établissement (<i>transformation juridique de l'employeur</i>)</p> <p>Conditions d'emploi et de statut initiales → maintien nature engagement initial</p> <p>Possibilité maintien régime indemnitaire et avantages collectivement acquis</p> <p>➤ Art. 5211-41, al. 1<sup>er</sup> et 2 CCCT ➤ Art. 5211-41-2, al. 1<sup>er</sup> et 4 CCCT</p>	<p>- (<i>le échéant</i>) Avis du comité technique compétent le cas échéant</p> <p>- Elaboration nouvel arrêté ou avenant au contrat → mention de la transformation</p> <p>- Maintien régime indemnitaire + avantages collectivement acquis (à préciser dans une délibération) tant que le nouvel établissement ne se prononce pas à nouveau en la matière</p>
<p>Fusion entre EPCI</p>	<p>Transfert de plein droit du personnel au nouvel établissement</p> <p>Conditions de statut et d'emploi initiales</p> <p>Possibilité maintien régime indemnitaire plus avantageux et avantages collectivement acquis</p> <p>➤ Art. 5211-41-3, I et III CCCT</p>	<p>Transfert de plein droit du personnel au nouvel établissement</p> <p>Conditions de statut et d'emploi initiales → maintien nature engagement initial</p> <p>Possibilité maintien régime indemnitaire plus avantageux et avantages collectivement acquis</p> <p>➤ Art. 5211-41-3, I et III CCCT</p>	<p>- (<i>le échéant</i>) Avis des comités techniques compétents</p> <p>- Elaboration nouvel arrêté ou avenant au contrat → mention de la fusion</p> <p>- Maintien régime indemnitaire plus avantageux + avantages collectivement acquis (à préciser dans une délibération) tant que le nouvel établissement ne se prononce pas à nouveau en la matière</p>
<p>Fusion entre syndicats de communes et syndicats mixtes</p>	<p>Transfert de plein droit du personnel au nouvel établissement</p> <p>Conditions de statut et d'emploi initiales</p> <p>Possibilité maintien régime indemnitaire et avantages collectivement acquis</p> <p>➤ Art. 5211-41-3, I et III CCCT ➤ Art. 5212-27, I et III CCCT</p>	<p>Transfert de plein droit du personnel au nouvel établissement</p> <p>Conditions de statut et d'emploi initiales → maintien nature engagement initial</p> <p>Possibilité maintien régime indemnitaire et avantages collectivement acquis</p> <p>➤ Art. 5211-41-3, I et III CCCT ➤ Art. 5212-27, I et III CCCT</p>	<p>- (<i>le échéant</i>) Avis des comités techniques compétents</p> <p>- Elaboration nouvel arrêté ou avenant au contrat → mention de la fusion</p> <p>- Maintien régime indemnitaire + avantages collectivement acquis (à préciser dans une délibération) tant que le nouvel établissement ne se prononce pas à nouveau en la matière</p>

Transfert	Fonctionnaires	Agents non titulaires de droit public	En pratique
Dissolution EPCI ou syndicat de communes	<p>Compétences reviennent aux communes et EPCI membres → transfert de plein droit du personnel</p> <p>Conservation des droits acquis du personnel (conditions d'emploi, traitement)</p> <p>Possibilité maintien régime indemnitaire et avantages collectivement acquis</p> <p>➤ Art. 5214-28 CCCT ➤ Art. 5212-33 CCCT</p>	<p>Compétences reviennent aux communes et EPCI membres → transfert de plein droit du personnel</p> <p>Conservation des droits acquis du personnel (conditions d'emploi, nature de l'acte d'engagement, rémunération)</p> <p>Possibilité maintien régime indemnitaire et avantages collectivement acquis</p> <p>➤ Art. 5214-28 CCCT ➤ Art. 5212-33 CCCT</p>	<p>- <i>(le échéant)</i> Avis des comités techniques compétents</p> <p>- Répartition du personnel → avis CAP</p> <p>- Nomination dans un emploi de même niveau (même grade) → mention de la dissolution</p> <p>- Maintien du régime indemnitaire + avantages collectivement acquis (à préciser dans une délibération) tant que le nouvel établissement ne se prononce pas à nouveau en la matière</p>
Dissolution syndicat de communes par transfert des services à EPCI à fiscalité propre	<p><i>Cf. Transformation syndicat de communes → EPCI à fiscalité propre</i></p> <p>➤ Art. 5212-33 CCCT</p>		
Dissolution syndicat de communes par substitution d'un syndicat mixte	<p>Mobilité de plein droit du personnel au nouvel établissement <i>(transformation juridique de l'employeur)</i></p> <p>Conditions d'emploi et de statut initiales</p> <p>Possibilité maintien régime indemnitaire et avantages collectivement acquis</p> <p>➤ Art. 5212-33 CCCT ➤ Art. 5711-4 CCCT</p>	<p>Mobilité de plein droit du personnel au nouvel établissement <i>(transformation juridique de l'employeur)</i></p> <p>Conditions d'emploi et de statut initiales → maintien nature engagement initial</p> <p>Possibilité maintien régime indemnitaire et avantages collectivement acquis</p> <p>➤ Art. 5212-33 CCCT ➤ Art. 5711-4 CCCT</p>	<p>- <i>(le échéant)</i> Avis des comités techniques compétents</p> <p>- Elaboration nouvel arrêté ou avenant au contrat → mention de la dissolution</p> <p>- Maintien régime indemnitaire + avantages collectivement acquis (à préciser dans une délibération) tant que le nouvel établissement ne se prononce pas à nouveau en la matière</p>