



**La Fonction publique territoriale
dans les petites villes :
*Les voies d'une réforme nécessaire***

***Livre blanc de
l'Association des petites villes de France***

**Avec le soutien de Dexia-Sofcap
et le concours de La Gazette des Communes**

Octobre 2002

Préface

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

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

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

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

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

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

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

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

Martin MALVY
Ancien Ministre
Président du Conseil régional Midi-Pyrénées
Président de l'APVF

Octobre 2002

Introduction :

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

La Fonction publique territoriale : une construction historique

Éléments de comparaison au sein de l'Union européenne

Un état des lieux statistique

Les effectifs dans la Fonction publique territoriale

Un recrutement de plus en plus difficile

1. Favoriser le recrutement

Réformer le contenu et le déroulement des concours

Simplifier les règles de recrutement

2. Rendre les carrières plus attractives

Renforcer la mobilité

Assouplir la promotion interne

3. Adapter la formation aux besoins et aux réalités des petites villes

Formation avant concours

Formation initiale d'application

Formation continue tout au long de la vie

4. Mieux associer les élus à la gestion de la Fonction publique territoriale

Décentraliser la gestion de l'emploi

Associer davantage les élus aux décisions

Conclusion

Annexes

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

La France compte encore plus de 2,2 millions de demandeurs d'emplois, et pourtant les quelques 60.000 employeurs de la Fonction publique territoriale témoignent dans leur grande majorité d'une difficulté croissante à recruter rapidement les personnels dont ils ont besoin et à assurer à ces derniers un déroulement de carrière véritablement attractif et évolutif.

Difficultés à offrir des conditions de rémunération intéressante, à laisser entrevoir une mobilité interne réelle, ou à assurer une formation professionnelle digne de ce nom et adaptée à l'évolution des techniques et du droit... Les petites villes de France n'échappent pas à cette situation. Au contraire, elles la vivent plus cruellement encore de part leur spécificité.

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

Pourtant, comment ne pas reconnaître le rôle essentiel que tiennent les petites villes dans l'aménagement du territoire et dans l'accès aux services publics ? Pour répondre aux attentes fortes de la population, de ces 18 millions de français vivant dans les villes de 3.000 à 20.000 habitants, et de toutes celles et ceux vivant dans les communes environnantes, les besoins humains, l'expertise, la recherche de « matière grise » sont une nécessité constante dans les collectivités locales.

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

Dans un contexte général en évolution permanente, la Fonction publique territoriale ne doit pas rester un îlot figé, incapable d'évoluer, cristallisant ce qui petit à petit se transformerait en archaïsme. Au contraire, issue des grandes lois de décentralisation de 1982-83, ayant su relever le défi des compétences et responsabilités nouvelles, ayant su s'adapter aux nombreuses réformes intervenues depuis lors, la Fonction publique territoriale doit faire montre d'une plus grande souplesse d'organisation et offrir ainsi un cadre mieux adapté à ses personnels et à ses employeurs.

Néanmoins, plus de souplesse ne veut pas pour autant dire abandon du statut, statut auquel les Maires et les agents restent d'ailleurs très largement attachés. Ce sont de réformes concrètes, ponctuelles, mais néanmoins ambitieuses, dont il doit être question. Et ce, dans le respect des principes qui ont fondé la Fonction publique territoriale au début des années 80 et demeurent plus que jamais pertinents : unité, parité et spécificité.

La Fonction publique territoriale une construction historique

La consécration de la Fonction publique territoriale dans un statut général de droit public en 1983-84 est le résultat d'un long processus historique dont il n'est pas inintéressant de retracer ici les grandes lignes .

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

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

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

L'accumulation de nouvelles lois et d'importantes avancées de jurisprudence dans la première moitié du XX^{ème} siècle aboutit à l'émergence d'un véritable statut des agents territoriaux. Puis, au lendemain de la seconde guerre mondiale est mis en place le statut général des fonctionnaires de l'Etat rapidement suivi par la loi du 28

avril 1952 instaurant le statut du personnel communal. Le conseil municipal établit un tableau des emplois communaux à partir d'un tableau type puis chaque agent est nommé dans l'un de ces emplois dont il suivra l'évolution. Il s'agit alors d'un système dit d'emploi et non de carrière.

Mais c'est bien sûr en 1983-84 qu'intervient la réforme essentielle menée notamment par le Ministre de la Fonction publique de l'époque, Anicet Le Pors, dans la lignée directe des lois de décentralisation. Désormais les agents communaux méritent le titre de fonctionnaire puisqu'ils présentent les deux caractéristiques suivantes : ils sont nommés dans un emploi permanent et sont titulaires non plus d'un emploi déterminé mais d'un grade de la hiérarchie administrative. Leur situation juridique ne résulte non pas d'un contrat mais de règles générales prévues au Code général des Collectivités territoriales.

Eléments de comparaison au sein de l'Union européenne

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

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

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

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

Niveau et évolution de l'emploi public en Europe

	Emplois dans le secteur public	Variation annuelle*	Part dans la pop. active	Emplois dans les collectivités locales	Variation annuelle*	Part dans la pop. active
Allemagne (1999)	4.433.600	-2,0%	11%	1.609.700	-2,7%	4%
Autriche (1998)	525.400	-1,8%	13%	116.900	1,4%	2%
Belgique (1999)	816.000	-1,0%	20%	274.500	1,7%	7%
Danemark (1999)	845.000	2,3%	34%	658.500	3,1%	26%
Espagne (2000)	2.117.800	0,0%	13%	1.141.000	3,1%	3%
Finlande (2000)	544.000	-1,7%	27%	416.000	-0,4%	21%
France (1999)	4.500.000	-0,8%	17%	1.348.600	1,2%	5%
Grèce (1998)	271.300	0,0%	6%	47.500	2,2%	1%
Irlande (2000)	288.000	-0,5%	17%	34.200	0,5%	2%
Italie (1999)	3.544.000	-1,0%	15%	1.498.000	0,3%	7%
Luxembourg (1999)	26.800	1,6%	15%	3.200	1,3%	2%
Pays-Bas (1999)	828.000	1,4%	10%	213.600	-0,3%	3%
Portugal (1996)	599.200	2,9%	12%	99.600	4,2%	2%
Royaume-Uni (2000)	5.000.000	-0,9%	17%	1.984.100	-1,4%	7%
Suède (1998)	1.125.000	-3,2%	32%	949.300	-1,9%	27%
Total	25.464.700	-1,0%	15%	10.394.700	-0,2%	6%

* depuis 1990

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

Répartition des agents publics par échelon territorial

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

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

La Fonction publique territoriale : un état des lieux statistiques

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

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

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

Les effectifs dans la Fonction publique territoriale

Selon une étude publiée par l'INSEE, les effectifs de la Fonction publique territoriale (collectivités locales et autres organismes locaux) au 1^{er} janvier 2000 s'élevaient à 1.687.751 agents pour la France métropolitaine et les départements d'Outre-mer.

Sur ce total, les communes (et les organismes qui y sont rattachés) sont, de très loin, les premiers employeurs publics locaux. En effet, avec 1.145.442 agents, elles regroupent plus des deux-tiers des effectifs de la Fonction publique territoriale (67,9%).

Sur ces effectifs globaux, force est de constater une part très faible du personnel d'encadrement par rapport à la situation dans la Fonction publique d'Etat. En effet dans cette dernière, les personnels de catégorie A représentent 46,5% des effectifs contre seulement 8,4 % pour les collectivités locales. Le contraste est

encore renforcé si l'on compare les différentes strates de collectivités locales : régions, départements, communes (*ajouter chiffres*).

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

Un recrutement plus difficile

Les secteurs les plus dynamiques en termes de recrutement sont les espaces verts, la police municipale et les emplois de direction. S'agissant plus spécifiquement des petites villes, 53% des communes de 3.500 à 10.000 habitants ont, selon l'observatoire de l'emploi territorial, déclaré recruter au moins un agent en 2001. Les principaux agents recherchés sont ici : des gardiens de police municipale, des agents d'entretien et agents techniques, et des agents d'animation.

S'agissant des communes de 10.000 à 20.000 habitants, 84% ont déclarées recruter au moins un agent de 2001. Elles recherchent également principalement des gardiens de police municipale et des agents techniques et d'entretien, mais aussi des attachés, des ingénieurs, des rédacteurs et des techniciens pour occuper des postes de directeur général des services, de directeur des services techniques et de responsable de service.

Mais si les petites villes sont nombreuses à recruter, cela ne se fait pas sans difficultés. En effet, près de la moitié des communes de 3.500 à 10.000 habitants ont éprouvé des difficultés à recruter en 2001 (45%), ce chiffre atteignant 61% dans les villes de 10.000 à 20.000 habitants. Les principaux secteurs concernés par ces difficultés de recrutement sont les secteurs technique, social, financier et la police municipale.

Les difficultés sont donc d'ores et déjà réelles et risquent d'aller en s'aggravant face aux départs en retraite massifs et aux recrutements qui devront alors être menés. Ainsi dans les dix années à venir, un tiers des personnels de catégorie B et C sont potentiellement partants à la retraite. Ce taux atteint même 52 % pour les personnels de catégorie A. Favoriser le recrutement de fonctionnaires territoriaux doit donc devenir une priorité. Toutefois, il ne s'agit pas seulement de recruter plus mais aussi de recruter mieux en offrant une plus grande souplesse aux Maires employeurs locaux, en adaptant le statut de la Fonction publique territoriale aux réalités de la vie locale et à la spécificité des petites villes.

1. Favoriser le recrutement

Réformer le contenu et le déroulement des concours

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

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

Le principe du recrutement par concours doit être maintenu mais assoupli

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

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

Simplifier et développer les concours sur titre

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

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

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

Adapter le contenu des épreuves aux besoins réels des petites villes

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

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

Cette professionnalisation des concours devrait également permettre de prendre en considération les nouveaux métiers dont les collectivités ont de plus en

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

Elargir les concours dits de la troisième voie

La prise en compte des expériences professionnelles doit être valorisée, c'est l'intérêt des élus et des agents. A côté des concours internes et externes de catégorie A devraient donc être élargies les possibilités de recruter par un concours de la troisième voie des candidats justifiant d'une expérience confirmée dans des emplois équivalents de contractuels de droit public ou privé. Ceci aurait l'avantage de diversifier les recrutements et d'offrir des perspectives de résorption des emplois contractuels, précaires par nature.

Une meilleure coordination des concours

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

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

Pour les élus comme pour les candidats, ce système est des plus déconcertants. Qui va organiser tel concours ? Où s'informer des concours à venir ? La quête d'informations constitue déjà une première épreuve de sélection ! Si

l'organisation des concours à un seul échelon (nation ou local) paraît difficilement envisageable, il faudrait à tout le moins une meilleure coordination entre les divers organismes compétents.

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

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

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

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

Simplifier les règles de recrutement

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

Supprimer la règle des seuils

Les seuils sont aujourd'hui un frein au recrutement, à l'encadrement et au déroulement de la carrière des agents dans les petites villes. L'idée initiale des instaurateurs des seuils était de moduler l'accès à certains emplois à travers des strates démographiques. Il apparaît évident aujourd'hui que cette idée ne convient pas à toutes les fonctions qui peuvent s'exercer dans les collectivités locales, notamment les communes en plein essor. Par exemple, pour quelles raisons une ville telle que Marmande, qui compte 18.000 habitants et 540 agents, ne pourrait-elle pas créer un emploi statutaire d'administrateur territorial pour encadrer des effectifs aussi importants ?

Une étude réalisée par l'APVF en 1998 montre à cet égard que les Maires des petites villes dans leur très large majorité jugent ce système des seuils peu adapté ou totalement inadapté aux besoins de leur commune (cf annexe 2).

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

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

En ce qui concerne les emplois fonctionnels, il serait en outre prévu qu'un poste de Directeur général des services puisse être créé à partir de 3.500 habitants et un poste de Directeur général adjoint des services à partir de 5.000 habitants.

Intercommunalité

Les seuils de fonctionnalité valables pour les établissements intercommunaux devraient par ailleurs être alignés sur ceux des communes. En effet, la situation actuelle (le seuil des emplois fonctionnels est à 20.000 habitants) est à la fois discriminatoire et incohérente.

Elle est discriminatoire car elle accentue encore la différence entre les territoires urbains et les territoires ruraux et rompt avec le principe d'unité de la fonction publique territoriale. Elle pénalise les agents des EPCI de moins de 20.000 habitants qui ne peuvent y prétendre tout en assumant une responsabilité identique à ceux rencontrés dans des communes de même taille.

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

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

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

Les cabinets

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

En effet, le décret du 16 décembre 1987, relatifs aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales, prévoit dans son article 10 que l'effectif maximum des collaborateurs de cabinet d'un Maire est fixé à une seule personne lorsque la population de la commune est inférieure à 20.000 habitants et à deux personnes pour les communes dont la population est comprise entre 20.000 et 40.000 habitants.

Cette réglementation assimile donc les petites villes, qui sont souvent des chefs-lieux de canton, sous-préfectures, voire des préfectures, aux plus petites communes rurales. Il convient donc de rapprocher les villes de plus de 3.500 habitants de la situation que connaissent celles entre 20.000 et 40.000 habitants en permettant à leur Maire de disposer d'un cabinet composé de deux personnes. Cela n'est assurément pas exagéré.

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

Quelque cinq années après leur lancement, les premières vagues de conventions emplois jeunes signées par les collectivités locales vont arriver à leur terme d'ici la fin de l'année 2003. Eu égard à la probable non-reconduction du dispositif, il est nécessaire de s'interroger sur le devenir de ces agents. Leur intégration au sein de la Fonction publique territoriale peut être une voie à explorer

dès lors que le contrat jeune a démontré ses compétences et s'est intégré de manière satisfaisante à la collectivité, et si naturellement cette voie correspond au choix de l'intéressé.

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

Néanmoins quelques difficultés apparaissent s'agissant des emplois jeunes. En effet les candidats aux concours de la troisième voie doivent justifier d'au moins quatre années d'expérience professionnelle. Or nombreux sont les emplois jeunes qui, ayant été recrutés après la vague des premiers contrats, n'auront pas acquis ces quatre années d'expérience.

Il conviendrait donc que le Maire ait la possibilité de prolonger la durée du contrat passé avec l'emploi jeune concerné au delà de la durée de la convention avec l'Etat afin que la durée d'expérience exigée soit atteinte.

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

2. Rendre les carrières plus attractives

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

Renforcer la mobilité des fonctionnaires territoriaux

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

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

Mobilité interne

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

C'est pourquoi il faut lever les obstacles à cette mobilité interne en autorisant le détachement au sein d'une même collectivité d'un agent vers un cadre d'emplois

d'une autre filière. Un agent peut ne pas vouloir poursuivre toute sa carrière dans les métiers du sport, de l'animation, de l'action sociale. Nul doute que la possibilité de détachement au sein d'une même collectivité sera un atout nouveau pour attirer les agents vers les petites villes.

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

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

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

Mobilité externe au sein de la Fonction publique territoriale

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

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

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

Une autre solution, préférable à la première, consisterait à imposer à l'agent qui vient d'être recruté une durée minimale d'exercice au sein de la collectivité, trois ans par exemple, à l'issue de la formation initiale.

Néanmoins, une telle proposition ne doit pas être interprétée comme une volonté de bloquer toute forme de mobilité ultérieure vers d'autres collectivités. Celle-ci est nécessaire et souhaitable pour tous, élus et agents. Nul doute d'ailleurs que la centralisation et la publication des vacances de postes envisagées précédemment favoriserait une telle mobilité.

On notera par ailleurs avec satisfaction les avancées de la loi Démocratie de proximité qui permet aux établissements intercommunaux, dans le cadre de compétence partagées de bénéficier par le biais de conventions, d'agents des collectivités locales.

Mobilité externe vers la Fonction publique d'Etat

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

L'obstacle est donc ici essentiellement culturel. Ce n'est donc pas dans la modification des textes qu'il faut rechercher une solution, mais dans un changement des comportements, autrement plus difficile et plus long à impulser. Néanmoins

quelques pistes peuvent être suggérées pour y remédier car une telle mobilité des agents entre les collectivités et l'Etat, dans les deux sens, est souhaitable. Les métiers sont souvent proches s'agissant des personnels de catégorie A et le dialogue entre les différents échelons administratifs s'en trouverait renforcé et amélioré.

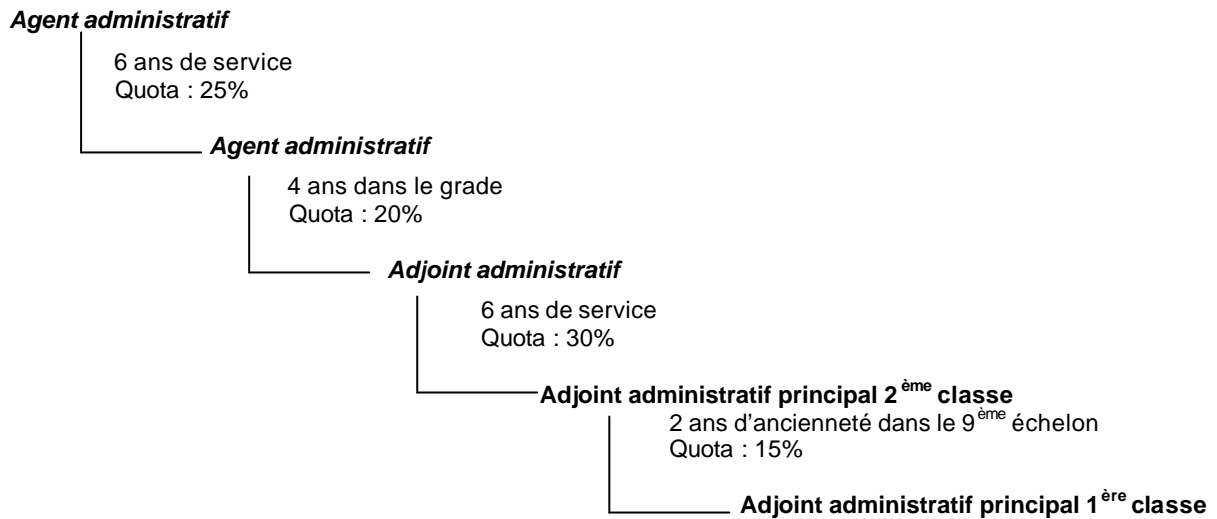
Il nous semble qu'il faille donc ouvrir tous les corps de fonctionnaires de l'Etat au détachement d'agents territoriaux issus de cadres d'emplois équivalents. En outre, pour mettre un terme aux barrières culturelles entre les fonctions publiques territoriale et d'Etat il pourrait être intéressant de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

Assouplir la promotion interne

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

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

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



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

Dès lors il apparaît nécessaire de supprimer les quotas dans tous les grades de la Fonction publique territoriale. Cette liberté sera bénéfique pour les élus qui trouveront là une plus grande autonomie dans la gestion de leurs ressources humaines. Elle le sera également pour les agents travaillant dans les petites villes qui pourront ainsi espérer des perspectives de carrière plus dynamiques et plus attrayantes en termes de promotion.

3. Adapter la formation aux besoins et aux réalités des petites villes

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

Formation avant concours

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

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

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

A ce niveau, une meilleure définition des programmes doit être recherchée, avec le concours renforcé des élus ou de leurs associations représentatives. La mise en place d'une véritable formation par correspondance pourrait être une solution

permettant à la fois aux agents intéressés de se former tout en tenant compte des contraintes pesant sur les collectivités, notamment les petites villes qui comptent des effectifs limités et qui ne peuvent voir leurs agents s'absenter trop régulièrement fusse pour se former. Il faut également rechercher une meilleure représentativité des élus dans les jurys de concours.

Formation initiale d'application

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

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

Dès lors, on peut se poser la question suivante : faut-il seulement que la formation initiale existe ? La meilleure formation n'est-elle pas celle acquise sur le terrain par la pratique vécue et non rapportée ? Pour des agents dont le niveau est acquis (diplôme(s) national(aux) pour accéder à un concours, succès au dit concours...), ne pourrait-on pas faire le pari que leur intelligence, leur volonté et leur capacité d'adaptation est la meilleure arme pour assumer le service public territorial ?

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

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

Formation continue tout au long de la vie

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

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

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

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

La concertation doit également être recherchée entre les élus et le CNFPT au sein de chaque délégation régionale, en impliquant davantage les élus locaux dans les choix de formation, tant au niveau des programmes que de la prise en charge

financière. Force est de constater en effet que trop souvent le contenu des formations proposées répond mal aux besoins réellement rencontrés dans les collectivités. L'ensemble des Maires consultés à ce sujet partagent malheureusement ce constat. Naturellement le choix des programmes doit également se faire avec le concours des syndicats professionnels représentant les agents territoriaux.

4. Mieux associer les élus à la gestion de la Fonction publique territoriale

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

Décentraliser la gestion de l'emploi

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

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

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

Associer davantage les élus aux décisions

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

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

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

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

Renforcer l'Observatoire de la Fonction publique territoriale

Cet observatoire de la Fonction publique territoriale qui a été installé en septembre 2000 par Michel Sapin, ministre de la Fonction publique pourrait avoir plusieurs ambitions, principalement de se repositionner comme vivier permanent d'informations susceptibles de fournir les éléments d'une adaptation de la Fonction publique, informations mises à disposition du Conseil supérieur de la Fonction publique territoriale.

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

Conclusion : Conforter et non démonter notre socle républicain

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

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

Pour autant, il s'agit de placer le « curseur » au bon endroit. Il ne faut pas que les assouplissements nécessaires permettent d'accroître encore l'attractivité de certaines collectivités richement dotées au détriment des moins favorisées. Tout en préconisant des adaptations, l'APVF, plus que jamais, souhaite le maintien d'un corps unique de la fonction publique qui conforte notre socle républicain.

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

1. Favoriser le recrutement

Simplifier et développer les concours sur titres pour des métiers très spécifiques pour lesquels la possession du diplôme d'Etat correspondant devrait suffire.

Professionnaliser le contenu des épreuves afin de les adapter aux besoins réels rencontrés dans les collectivités locales et aux nouveaux métiers.

Elargir les concours dits de la troisième afin de valoriser les expériences professionnelles.

Mieux coordonner l'action des différents organisateurs de concours au sein de Conférences régionales de l'emploi territorial.

Centraliser toutes les informations des Centres de gestion, des collectivités non affiliées et des Délégations régionales du CNFPT en matière de bourses de l'emploi, de concours et de mouvement de personnel, au niveau de ces Conférences régionales de l'emploi territorial et veiller à en assurer la diffusion.

Assurer une plus grande régularité et périodicité des concours.

Créer un collège des collectivités non affiliées au sein des Centres départementaux de gestion.

Instaurer une cotisation nationale obligatoire pour les collectivités non affiliées en vue de leur faire supporter une part des charges des missions communes inhérentes à l'établissement et à la publication des listes d'aptitude.

Supprimer la règle des seuils dans le recrutement des agents.

Encourager l'intégration des directeurs généraux contractuels des structures intercommunales au sein de la Fonction publique territoriale par un examen professionnel ouvert aux agents titulaires d'un diplôme permettant l'accès à un concours de catégorie A et justifiant d'une ancienneté minimum.

Permettre aux Maires des communes de plus de 3.500 habitants de recruter deux membres de cabinets.

Favoriser l'accès des emplois jeunes à la Fonction publique territoriale par les concours de la troisième voie en les maintenant en poste si besoin le temps de remplir les conditions requises.

2. Rendre les carrières plus attractives

- Autoriser le détachement au sein d'une même collectivité d'un agent vers un cadre d'emploi d'une autre filière.
- Permettre à un agent qui change de poste de continuer à bénéficier, sous conditions, de la nouvelle bonification indiciaire.
- Ouvrir tous les corps de la Fonction publique d'Etat au détachement d'agents territoriaux issus de cadres d'emploi équivalents.
- Mieux afficher et organiser les passerelles entre les trois Fonctions publiques.
- Faire mieux connaître les concours et les carrières de la Fonction publique territoriale dans l'enseignement supérieur.
- Supprimer les quotas d'avancement dans tous les grades de la Fonction publique territoriale.

3. Adapter la formation aux besoins et aux réalités des petites villes

- Associer davantage les élus à la définition des programmes de formation.
- Développer les formations communes à la Fonction publique d'Etat et à la Fonction publique territoriale.
- Centrer la formation initiale d'application (FIA) sur la connaissance concrète du fonctionnement des collectivités locales et en réduire la durée.
- Imposer à l'agent qui vient d'être recruté une durée minimale d'exercice au sein de la collectivité (trois ans) à l'issue de la formation initiale d'application.
- A défaut indemniser la collectivité qui a dû engager les frais de la formation initiale d'application
- Etendre la formation continue tout au long de la vie pour faire face à l'évolution fulgurante des techniques et du droit.

4. Mieux associer les élus à la gestion de la Fonction publique territoriale

- Décentraliser la gestion de l'emploi à travers la création de Conférences régionales de l'emploi territorial dotées d'un pouvoir décisionnel en matière d'organisation de concours, de programmation et de publication.

❑ Organiser une consultation des employeurs territoriaux par l'Etat au cours de la phase de négociation salariale avec les organisations syndicales.

❑ Repositionner l'Observatoire de la Fonction publique territoriale comme vivier permanent d'informations susceptibles de fournir les éléments d'une adaptation de celle-ci.

Remerciements

L'Association des petites villes de France tient à remercier tout particulièrement **Bernard FATH**, Maire de Léognan, coordinateur du groupe de travail Fonction publique territoriale, pour son précieux concours à la réalisation de ce Livre blanc, ainsi que **Mohamed AMINE**, Directeur de l'Observatoire de l'emploi territorial, **Marc BAIETTO**, Maire d'Eybens, **Danielle COMTET**, Présidente de l'Association des Directeurs de centres de gestion, **Patrick COUE**, Président de l'Association des Directeurs généraux des Communautés de France, **Françoise DESCAMPS-CROSNIER**, Maire de Rosny-sur-Seine, **Didier DURAFFOURG**, Président du Syndicat de Directeurs généraux et Secrétaires généraux des collectivités territoriales, **Erwan HUCHET**, Directeur de cabinet à la Mairie de Saint-Herblain, **Philippe LAURENT**, Maire de Sceaux, **Claudy LEBRETON**, Président du Conseil général des Côtes d'Armor, Président du CSFPT, **Michel-Antoine ROGNARD**, Membre du Conseil économique et social, Ancien Président du CSFPT, **Rémy SCHWARTZ**, Maître des requêtes au Conseil d'Etat.

L'Association tient également à remercier **Dexia Sofcap, filiale de Dexia Crédit local de France**, et **Marc RIZZOTTO**, Directeur Commercial et Prévention, pour leur précieux soutien à cette publication.

Annexe 1 : Etats statistiques de la Fonction publique territoriale

REPARTITION DES EFFECTIFS DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE PAR STRATES DEMOGRAPHIQUES DE COMMUNES

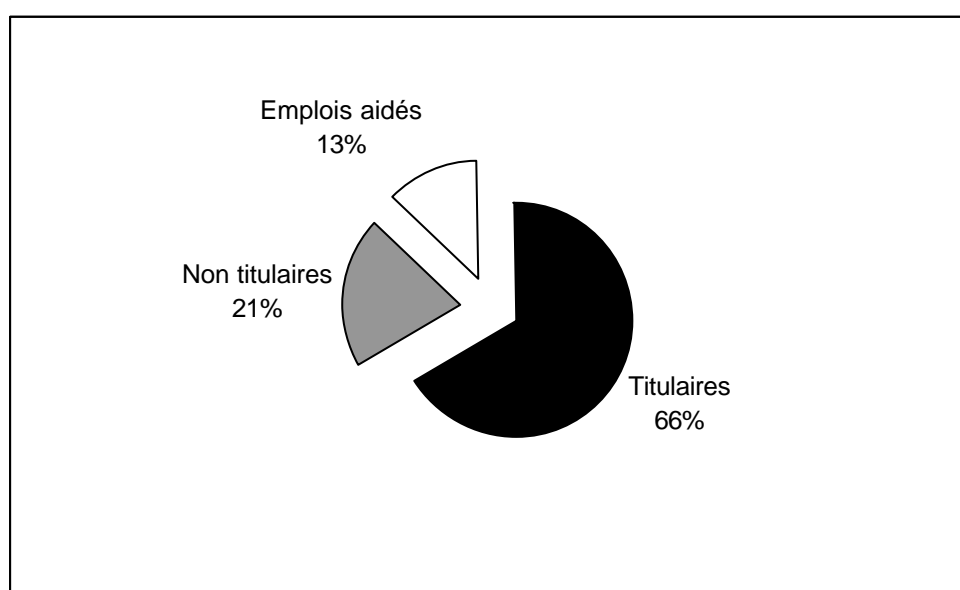
Ville ou commune de :	Effectif	Taux de variation 98-99*
Moins de 3000 hab.	213.085	0,4 %
De 3.000 à 19.999 hab.	313.824	2,0 %
De 20.000 à 79.999 hab.	304.928	1,1 %
80.000 hab. et plus (hors Paris)	164.760	1,0 %
Ensemble des communes (hors Paris)	984.585	1,2 %

* au 31 décembre 1999 / source INSEE

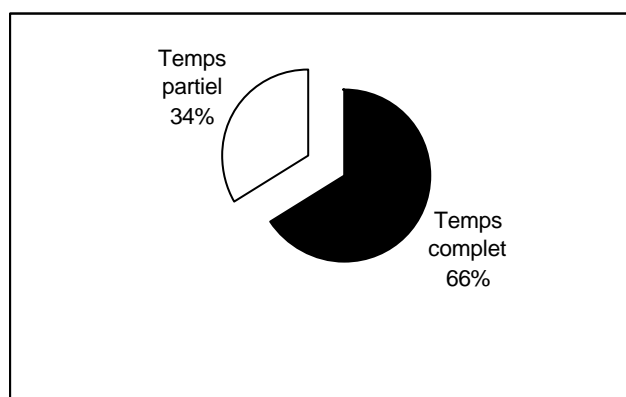
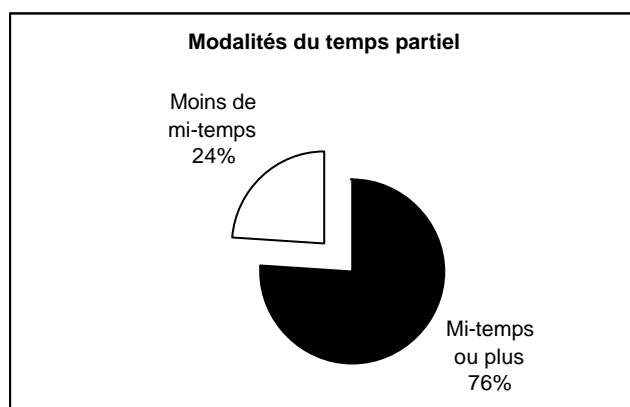
CARACTERISTIQUES STATUTAIRES DES AGENTS TERRITORIAUX DANS LES PETITES VILLES

Statut	Effectifs	Taux de variation 98-99*
Titulaire ou stagiaire	208.431	+ 2,6 %
Non-titulaire	60.161	- 2,2 %
Assistance maternelle à domicile	4.925	- 1,8 %
CES, CEC	31.254	- 2,8 %
Emplois jeunes	9.053	+ 55,1 %
Total	313.824	+ 2,0 %

* au 31 décembre 1999 / source INSEE



TEMPS DE TRAVAIL

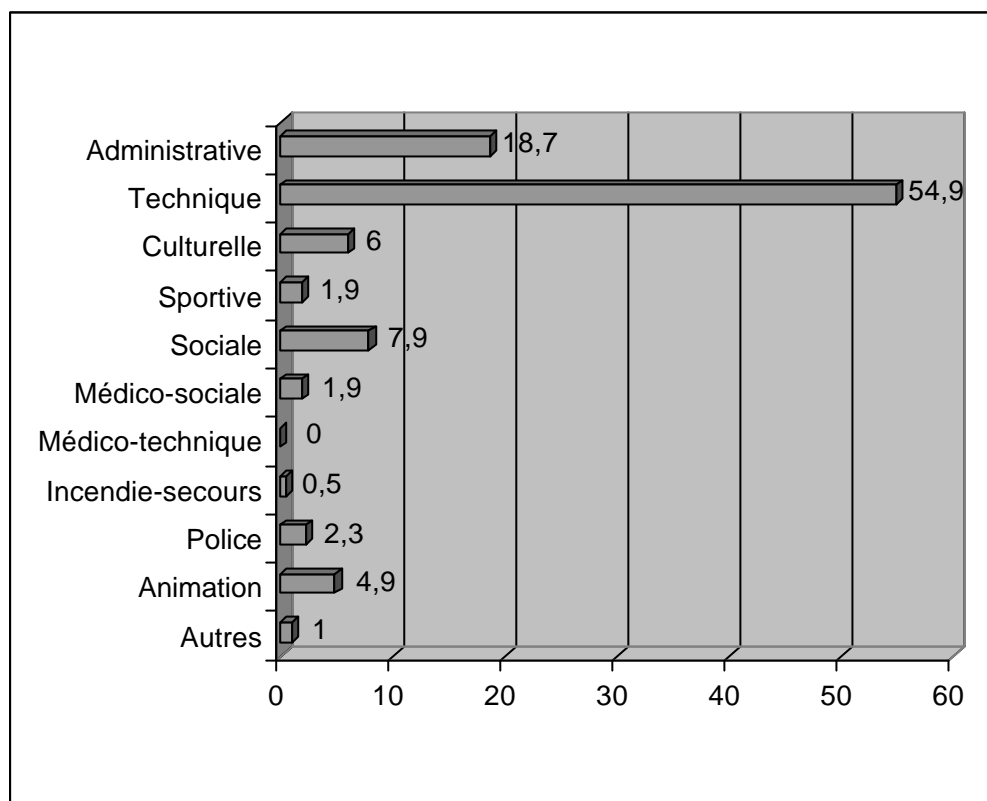


La durée hebdomadaire du temps de travail par type de collectivité

	Nombre de réponses exploitables	Répartition du temps de travail (en %)		
		DH = 35h	35h < DH < 39h	DH = 39h
Conseils régionaux	16	0	38	63
Conseils généraux	67	4	12	84
Communes – de 3.500 hab.	9.882	1	3	96
3.500 – 5.000 hab.	354	6	21	73
5.000 – 10.000 hab.	496	13	32	55
10.000 – 20.000 hab.	304	16	46	38
20.000 – 50.000 hab.	237	24	51	26
50.000 – 100.000 hab.	80	20	56	24
+ de 100.000 hab.	45	22	56	22
<i>Ensemble des communes</i>	<i>11398</i>	<i>3</i>	<i>7</i>	<i>90</i>
SDIS	39	5	8	87
EPIC fiscalité propre	489	2	7	91
Syndicats et autres établissements publics locaux	2.220	3	6	92
HLM	120	8	38	54
CDG et CNFPT	42	5	26	69
<i>Ensemble des collectivités</i>	<i>14.391</i>	<i>3</i>	<i>7</i>	<i>90</i>

Source : Rapports sur l'état des collectivités locales au 31/12/99 - DGCL - CNFPT

REPARTITION DES AGENTS DES PETITES VILLES PAR FILIERES D'EMPLOIS (en %)



Evolution des frais de personnel dans les collectivités locales

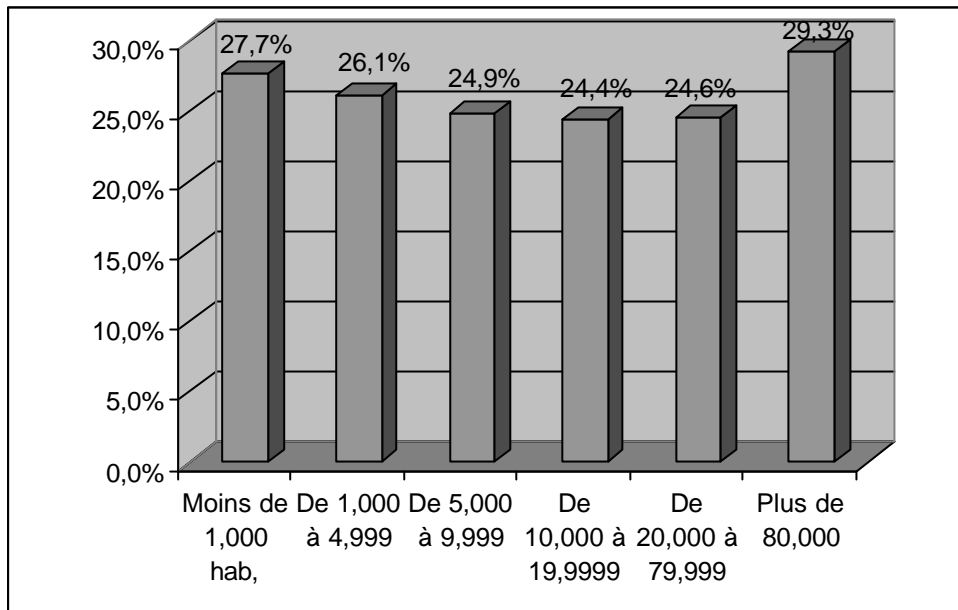
en milliards d'euros

Frais de personnel	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Régions	0.23	0.27	0.29	0.32	0.34	0.37	0.40	0.43	0.47
évolutions	+9.4%	+16.0%	+10.2%	+8.0%	+6.8%	+8.9%	+8.1%	+7.9%	+9.5%
Départements	2.98	3.25	3.40	3.53	3.73	3.98	4.22	4.50	4.85
évolutions	+4.6%	+8.8%	+5.0%	+3.8%	+5.7%	+6.7%	+5.9%	+6.6%	+7.9%
Communes	18.33	19.76	20.50	21.40	22.27	23.5	24.3	25.2	
évolutions	+3.5%	+7.8%	+3.7%	+4.4%	+4.1%	+5.5%	+3.6%	+3.6%	
Ensemble des collectivités locales	21.54	23.27	24.19	25.25	26.34	27.84	28.96	30.15	
évolutions	+3.7%	+8.1%	+4.0%	+4.4%	+4.3%	+5.7%	+4.0%	+4.1%	
Groupements à fiscalité propre	0.97	1.12	1.22	1.38	1.50	1.56	1.60	1.72	
évolutions	+10.8%	+14.9%	+9.6%	+12.6%	+9.1%	+3.8%	+2.4%	+8.1%	
Ensemble	22.51	24.39	25.42	26.63	27.84	29.40	30.55	31.87	
évolutions	+4.0%	+8.3%	+4.2%	+4.8%	+4.6%	+5.6%	+3.9%	+4.3%	

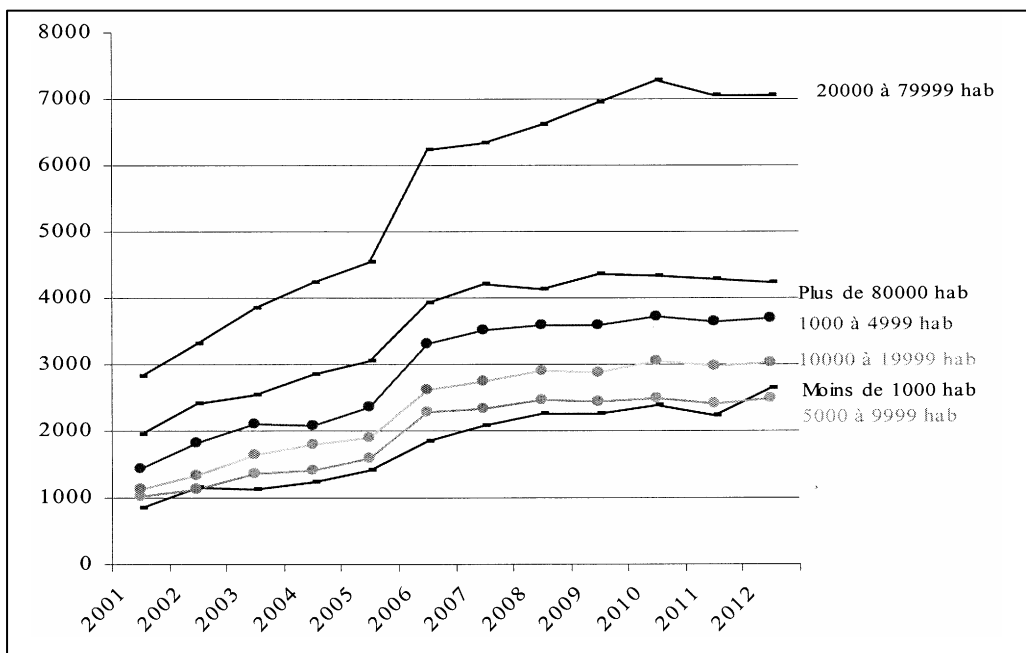
Source : DGCL et Direction générale de la comptabilité

STRUCTURES DES AGES

PART DES 50 ANS OU PLUS PAR STRATES DE COMMUNES (en %)



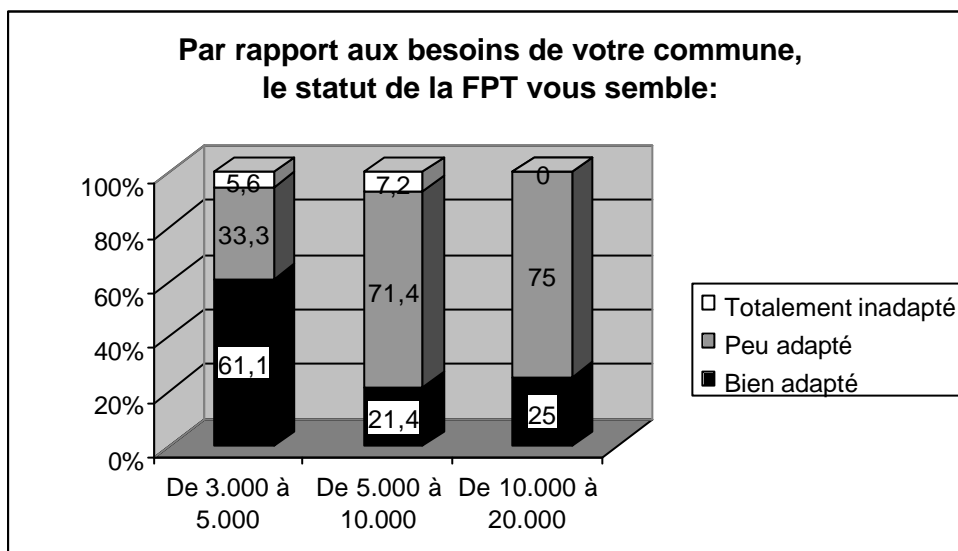
LES DEPARTS POTENTIELS A LA RETRAITE PAR STRATES DE COMMUNES



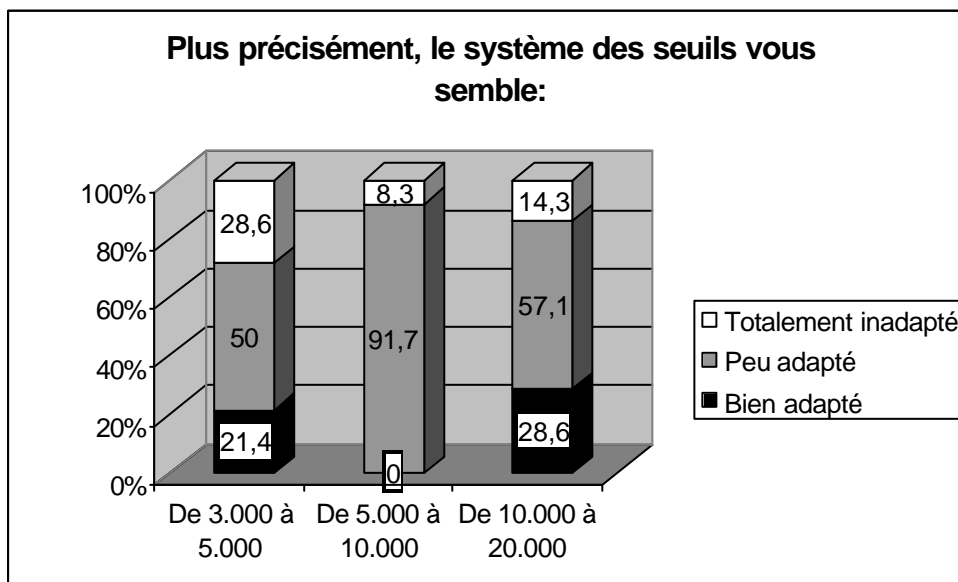
Annexe 2 : Résultats de deux enquêtes menées par l'APVF en 1998 et 2002

Résultats d'une étude menée par l'APVF auprès d'un panel de 40 communes représentatives de l'association (1998) (extraits)

Statut de la Fonction publique

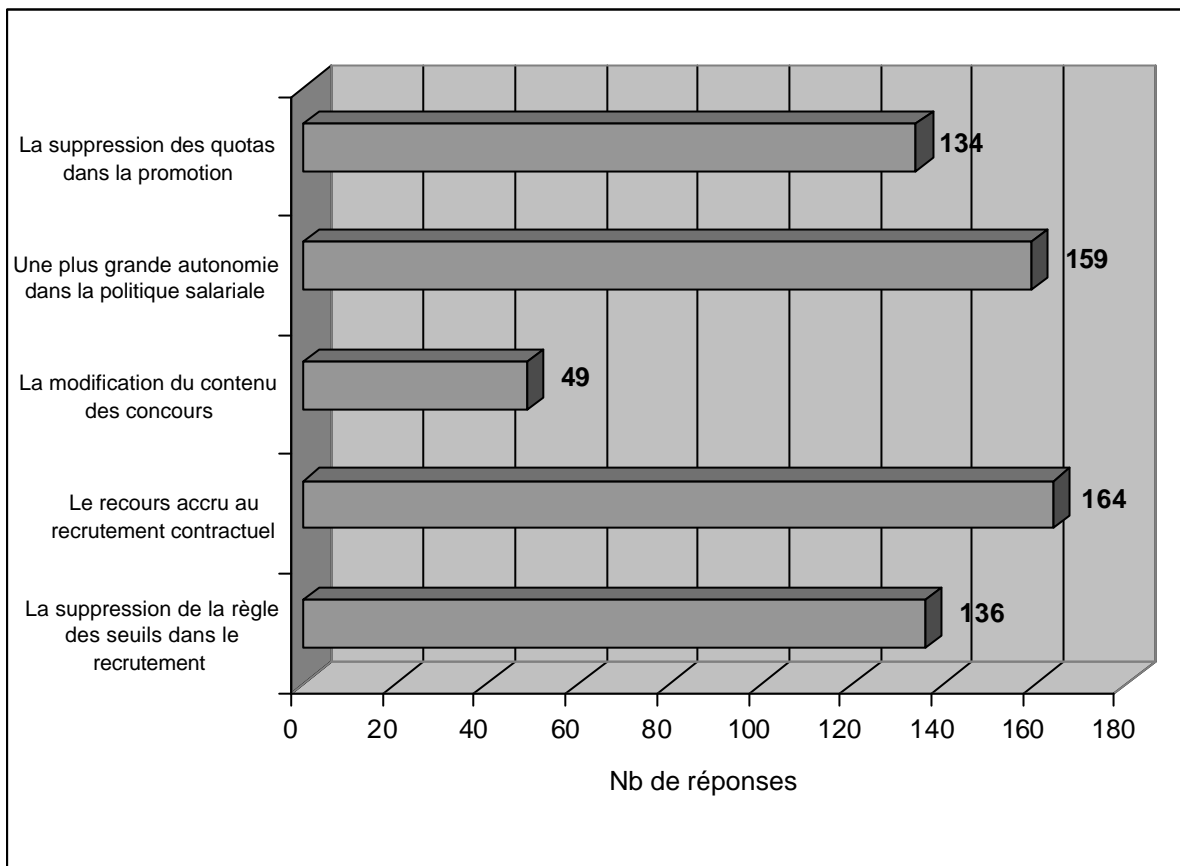


Système des seuils



Résultats (partiels) d'une étude menée par l'APVF en juillet 2002 auprès de l'ensemble des Maires des villes de 3.000 à 20.000 habitants

En matière de Fonction publique territoriale, quelle mesure vous semblerait la plus utile pour rendre le statut mieux adapté aux réalités des petites villes ?



Nombre de questionnaires dépouillés : 440

Le nombre total de réponses est de 642, certains élus ayant sélectionné plusieurs réponses