

**Rapport sur le recrutement, la formation et le déroulement de carrière  
des agents territoriaux**

**au Ministre de l'Intérieur**

**et au Ministre de la Fonction Publique,**

**de la Réforme de l'Etat**

**et de la Décentralisation**

**Rémy SCHWARTZ**

**Maître des requêtes au Conseil d'Etat**

**le 6 mai 1998**

Le 6 mai 1998

Messieurs les Ministres,

Par lettre du 2 octobre 1997, vous m'avez confié une mission d'étude sur les dysfonctionnements actuels de la fonction publique territoriale. Vous avez choisi un juriste de droit public, familier des questions statutaires, mais étranger au monde territorial. Vous souhaitiez certainement un regard exempt de tout parti pris, compte tenu des divergences d'analyse, légitimes, séparant les acteurs de la fonction publique territoriale.

Aussi, je me suis efforcé de conserver, tout au long de ma mission, la plus grande indépendance d'esprit possible, tout en restant à l'écoute de tous.

Plusieurs remarques liminaires paraissent nécessaires.

1 - Vous avez souhaité que soient abordées les principales difficultés du monde territorial :

les questions de recrutement et, notamment, les limites du système actuel des concours qui ne permet pas, à tous les lauréats, de trouver un emploi ; la formation initiale et continue des agents ; le déroulement de leur carrière. Sur ce dernier point, vous m'avez fait part de votre souci de donner aux agents les possibilités d'une plus grande mobilité.

Le champ de ma mission était donc large. Mais vous m'avez fait part de votre souci de rapidité, d'efficacité, de votre volonté d'une mise en oeuvre rapide des réformes essentielles. Vous vouliez un premier constat et des propositions de réforme susceptibles d'être mises en oeuvre dans les meilleurs délais.

Compte tenu de l'objectif fixé, le présent rapport n'aborde pas en détail la vie des 55 cadres d'emploi de la fonction publique territoriale. Seuls ont été abordés les problèmes transversaux, communs à tous, hormis quelques propositions spécifiques (Voir annexe II). J'ai voulu éviter les méandres statutaires et souhaiter ne pas m'écarter de vos orientations.

Au cours de la mission, je n'ai pu trouver réponse à toutes les questions posées. J'ai préféré, par honnêteté à votre égard, reconnaître les limites de ma réflexion et ne proposer que des réformes dont le bien fondé m'apparaissait certain.

J'ai également souhaité suggérer des alternatives à chaque fois que cela était possible.

2 - J'ai bien évidemment pris en compte l'apport des études antérieures, notamment l'incontournable rapport de M. RIGAUDIAT de 1992 sur la fonction publique territoriale, le rapport de M. DREYFUS consacré à la formation des cadres supérieurs territoriaux, les rapports des présidents des jurys des deux derniers concours d'administrateurs territoriaux, ainsi que le rapport de M. KLEIN sur la filière culturelle.

3 - Vous avez souhaité une large consultation des acteurs de la fonction publique territoriale et des partenaires sociaux.

J'ai bien évidemment répondu à votre souhait en consultant les représentants des associations d'élus, des organisations syndicales et des organismes de gestion. Je me suis également mis à l'écoute des acteurs du monde territorial, fonctionnaires ou contractuels reconnus pour leurs compétences.

Je n'avais sans doute pas précisément mesuré l'attente suscitée par votre initiative. Des dizaines et des dizaines de courriers m'ont été directement adressés ; des dizaines d'acteurs, gestionnaires ou responsables d'associations professionnelles sont spontanément venus à ma rencontre. Je me suis efforcé d'être à leur écoute dans la limite des délais impartis. J'ai joint, en annexe, la liste d'une centaine de personnes que j'ai consultées officiellement (Voir annexe III). D'autres ont souhaité garder l'anonymat.

Les personnels attendent manifestement que vous preniez des initiatives de changement. L'attente est grande et le rapport en a été le révélateur.

Presque tous mes interlocuteurs m'ont fait part de propositions. Près de 300 propositions de réformes différentes m'ont ainsi été transmises. Je les ai prises en considération et celles que je vous propose peuvent bien évidemment en découler. Mais j'ai été conduit à faire des choix et je suis conscient de décevoir certains. J'assume personnellement la responsabilité de ces choix et les propositions qui vous sont soumises engagent le seul rapporteur.

Le constat et les propositions de réforme qui en découlent s'ordonnent autour de quatre priorités : professionnalisation, transparence, efficacité de la gestion statutaire et formation des hommes.

## I. - UNE EXIGENCE DE PROFESSIONNALISATION

En seize ans, les responsabilités des collectivités territoriales se sont considérablement accrues : urbanisme, construction, rénovation et entretien des établissements du premier et second degré, aide sociale, transport, formation professionnelle ...

Même si de nouveaux transferts de compétences de grande ampleur ne sont pas programmés, le mouvement n'est certainement pas achevé. La régionalisation des transports ferroviaires témoigne de la tendance à une décentralisation accrue de l'exercice des responsabilités.

Au-delà même des textes, l'implication des collectivités territoriales s'est amplifiée via une participation financière aux projets de l'État.

En 1994, les dépenses d'investissements des collectivités territoriales s'élevèrent à 277,1

milliards de francs contre 193,4 milliards pour l'État. En 1995, l'écart s'est encore accru puisque l'investissement des collectivités locales s'est élevé à 322,4 milliards contre 176,4 pour l'État.

L'investissement des collectivités territoriales représentait ainsi, en 1995, 4,2 % du PIB contre 2,3 % pour l'État même si, en terme de dépenses publiques globales, l'effort de l'État restait près de deux fois plus important : 21 % du PIB contre 11,15 %. Ces chiffres témoignent de la participation croissante des collectivités territoriales à la mise en oeuvre de l'action publique.

Les services publics territoriaux sont, pour l'essentiel, des services publics de proximité. L'utilisateur, l'administré, est en contact direct avec les collectivités territoriales. Si la responsabilité du fonctionnement des services publics de l'État peut être diluée, celle des services publics territoriaux est directement imputée par les usagers aux élus locaux. Confrontés à la population, les élus assument la responsabilité des dysfonctionnements de ces services publics de proximité. Or, l'exigence de qualité des usagers s'est accrue. Les lacunes et défaillances ne sont plus admises. L'utilisateur électeur exige un service d'une qualité maximale en une période où la ressource publique se fait rare.

Les collectivités territoriales, sous la pression démocratique, se doivent de concilier efficacité et rigueur, tout en diversifiant l'offre de services.

Ces mêmes collectivités sont soumises parallèlement à des contrôles externes distincts du contrôle démocratique. Le recours aux juridictions administratives est devenu usuel. Les juridictions financières soumettent étroitement l'action publique à leur contrôle. Le risque contentieux doit, aujourd'hui, être intégré quotidiennement à la prise de décision.

La " bonne gestion ", conforme aux multiples lois et règlements, est une incontournable nécessité.

Les collectivités territoriales doivent ainsi répondre aux attentes accrues des usagers, développer des services publics de proximité, dans un cadre juridique et financier chaque jour plus contraignant. L'action publique suppose l'intervention de professionnels compétents. Les élus ont besoin d'une fonction publique de qualité, apte à maîtriser les processus de décision, à répondre aux attentes des usagers. Le bon fonctionnement des services publics territoriaux dépend, in fine, de ses gestionnaires, de leur capacité d'analyse, mais aussi d'écoute et de disponibilité.

Le fonctionnement attendu des services exige ainsi la présence de bons professionnels, garants du fonctionnement d'un service public neutre et irréprochable. Il convient de rappeler à cet égard que la neutralité est un des fondements du service public et implique, dans une logique républicaine, l'existence d'un statut de fonctionnaire.

La réussite du statut est donc une nécessité pour tous. Il doit permettre aux collectivités de trouver les professionnels neutres et compétents dont elles ont besoin.

Nous avons relevé d'ailleurs une unanimité des acteurs dans l'existence du statut, d'une fonction publique territoriale. Si à l'origine son existence a pu être remise en cause par les uns, il n'en est plus de même aujourd'hui, un consensus existe. Les principales divergences résident essentiellement dans la part de souplesse laissée aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics en matière de gestion des hommes et dans l'ampleur des contraintes externes imposées à ces personnes publiques.

Les acteurs de la fonction publique territoriale, quasi unanimes, refusent également tout bouleversement majeur. Depuis le vote de la loi du 26 janvier 1984 portant aux dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, le texte a subi plus d'une vingtaine de modifications. Le besoin de stabilité est manifeste. La dernière réforme majeure issue de la loi dite " Hoeffel " n'a pas encore produit tous ses effets. Ce besoin de stabilité, couplé au consensus sur la raison d'être du statut, conduit au choix de réformes pragmatiques.

Il convient de donner au système les moyens d'un fonctionnement optimal. L'objectif est de faire

vivre au mieux le statut en offrant à la fonction publique territoriale les moyens de répondre aux attentes et exigences placées en elle.

De même, il est sans doute temps d'arrêter l'accumulation des statuts particuliers, c'est-à-dire la multiplication des filières et cadres d'emploi. En ce domaine, la pose réglementaire est souhaitée. A ce souhait général s'ajoute un besoin de polyvalence et d'une mobilité plus grande des personnels. Il ne faut plus privilégier de nouvelles constructions statutaires mais plutôt envisager des simplifications. Nous avons souhaité, en conséquence, privilégier le général sur le spécifique. Toutefois, il ressort de nos entretiens que quelques aménagements spécifiques pourraient être envisagés. Nous les avons proposés en annexe (voir annexe II).

Il s'agit ainsi de concilier le changement et les simplifications nécessaires à une plus grande professionnalisation de la fonction publique territoriale sans opérer de bouleversement majeur.

La réforme est attendue et, à cet égard, nous avons été frappés par la conviction des plus jeunes gestionnaires territoriaux. Un optimisme, une certitude quant à la modernisation inéluctable des structures et leur mode de gestion, un volontarisme certain les animent. La fonction publique territoriale souffre encore de l'image parfois réelle du fonctionnaire assoupi, enraciné dans son emploi et rétif au changement. L'arrivée à la tête des collectivités et de leurs établissements publics de ces hommes et femmes dynamiques et compétents est aussi la résultante du statut. Par des concours ou des promotions de qualité, sélectifs, il a permis l'arrivée d'hommes et de femmes motivés et compétents. Encore faut-il leur donner les moyens de gérer conformément aux attentes des usagers les services publics territoriaux en faisant disparaître autant que possible les rigidités, dysfonctionnements et incohérences actuels.

Modernisation et statut doivent se concilier car l'un et l'autre sont tout autant indispensables ; la légitimité du statut repose aussi sur la réponse aux attentes du public.

La question de l'efficacité de la gestion statutaire occupera donc une place centrale dans notre rapport.

## II. - UNE EXIGENCE DE TRANSPARENCE

Les effectifs territoriaux sont évalués à environ 1,3 millions d'agents dont 65 % de titulaires. Les régions sont les plus modestes employeurs avec 7.000 agents dont 60 % de titulaires. Les départements et établissements publics départementaux regroupent environ 165.000 agents dont 63 % de titulaires; il convient d'ajouter à ces chiffres départementaux les 17.000 agents des services d'incendie et de secours, titulaires à 96 %. Les communes et leurs établissements publics sont, bien évidemment, les employeurs les plus importants avec 974.000 agents dont 70 % de titulaires. Les établissements publics de coopération regroupent 92.000 agents dont 72 % de titulaires. Quant aux O.P.H.L.M et établissements publics industriels et commerciaux, ils emploient, respectivement, 25.000 et 28.000 agents, les premiers titularisés à 68 %, les seconds à 30 %. Ces 1,3 millions d'agents relèvent de la catégorie A à 6,6 %, de la catégorie B à 14,1 % et de la catégorie C à 79,3 %.

La contradiction majeure que vit la fonction collectivité territoriale réside dans l'existence de statuts nationaux pour près de 50.000 employeurs à la liberté constitutionnellement affirmée.

Les statuts ont une portée nationale. Chaque agent a vocation à exercer partout en France. Mais les cinquante mille employeurs territoriaux sont libres dans le recrutement de leurs agents et nul ne peut, en l'état des textes, leur imposer le choix de tel ou tel lauréat d'un concours. Cette

contradiction entre la vocation nationale des statuts et le localisme du recrutement est la source principale des tensions du système. En l'absence d'une obligation générale de recrutement des lauréats des concours par les collectivités, il est nécessaire de rechercher la régulation optimale. Or, celle-ci suppose une transparence qui n'existe pas actuellement. Les usagers et agents ont un sentiment d'opacité. La transparence des recrutements nous est apparue être une des aspirations majeures des intéressés. Elle est, selon nous, la priorité majeure.

La création d'un recueil des actes administratifs territoriaux et la mise en place d'une régulation nationale des cadres d'emplois supérieurs de la fonction publique territoriale nous paraissent indispensables.

A) La création d'un recueil des actes administratifs territoriaux.

Il n'est plus possible que l'organisation des concours et les décisions de recrutement ne fassent l'objet d'une publicité adéquate. La création d'un recueil des actes permettrait de mettre fin à l'opacité actuelle.

1 - Une organisation des concours déconcertante.

L'organisation des concours repose sur le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT) et ses délégations régionales, les centres départementaux de gestion, et les collectivités non affiliées (voir annexes IV et V).

Le CNFPT organise des concours de catégorie A, ce qui est logique, mais aussi des concours de catégorie B.

Les centres de gestion, présents dans chaque département, sont les organisateurs de droit commun des concours de catégorie B, sauf ceux relevant du CNFPT, mais ils organisent aussi des concours de catégorie A dans la filière sociale. Or, tous les centres départementaux n'ont pas la capacité d'organiser des concours ou n'en ressentent pas nécessairement l'utilité lorsque le nombre de postes ouverts est excessivement réduit. Ils ont alors recours au "conventionnement" prévu par la loi : un centre de gestion peut organiser des concours communs à plusieurs centres. La décentralisation de l'organisation des concours a été suivie de fait d'une inéluctable recentralisation autorisée par la loi. La dispersion des concours est d'ailleurs excessivement coûteuse. Tel centre départemental a organisé un concours pour pourvoir à trois emplois. Plus d'une centaine de candidats a passé les épreuves. Or, les quelques candidats lauréats et inscrits sur liste d'aptitude n'ont pas souhaité être recrutés dans le département. Ces trois emplois n'ont pu être pourvus et le centre a ainsi dépensé, en vain, des centaines de milliers de francs. Le regroupement des concours, déjà effectif, doit donc être encouragé. C'est ainsi que des candidats d'un département peuvent être amenés à passer un concours à l'autre bout de la France.

Quant aux collectivités dont les effectifs sont supérieurs à trois cents cinquante agents et qui ne sont pas obligatoirement affiliées à un centre de gestion, elles organisent, elles mêmes, si elles le souhaitent, les concours ne relevant pas du Centre National de la Fonction Publique Territoriale.

Entre le Centre National de la Fonction Publique Territoriale, les différents centres de gestion et les collectivités non affiliées, l'usager est souvent perdu : il ne sait pas qui va organiser le concours et quand. Une décentralisation accrue de l'organisation des concours, c'est à dire un transfert du CNFPT au centre de gestion de l'organisation de concours, notamment de catégorie B, ne changerait pas la nature du problème. Les usagers ne sont pas correctement informés des dates et lieux des différents concours territoriaux organisés en France et auxquels ils ont théoriquement droit de postuler.

La multiplicité actuelle des mesures de publicité en matière de concours traduit cette opacité du système : publication au journal officiel ou au recueil des actes administratifs du département, publication dans un journal à diffusion nationale et dans un journal à diffusion régionale, publication dans les seuls journaux à diffusion régionale (voir annexes VI et VII).

Une coordination nous apparaît absolument nécessaire en matière d'organisation des concours. Mais il est tout autant nécessaire et primordial d'assurer en amont une unicité des mesures de publication. La vocation nationale des statuts devrait imposer une publication unique de l'ouverture des concours sur tout le territoire national afin que chacun puisse être informé en temps et en heure. Même si les recrutements, autres que ceux de catégorie A, sont en fait essentiellement locaux, toute personne remplissant les conditions légales doit pouvoir postuler aux différents concours et doit donc être informée.

La création d'un recueil des actes administratifs territoriaux est indispensable, notamment pour assurer la publication de l'ensemble des décisions portant ouverture de concours. L'utilisateur n'aurait pas à se mettre en quête de l'information ; il n'aurait pas à se préoccuper de l'administration organisatrice du concours. L'unicité de l'information lui permettrait de connaître le lieu et le jour du concours qui l'intéresse.

L'unicité de l'information est un élément indispensable à la régulation du système des concours. L'obligation légale d'une publication dans un recueil diffusé bien évidemment auprès de l'ensemble des centres de gestion et auquel pourraient s'abonner toutes les collectivités et établissements publics locaux, serait complémentaire à la mise en oeuvre d'une information diffusée par tous les centres de gestion via une coordination (voir III).

## 2 - Une légalité contournée.

Il est curieux de constater une convergence des analyses concernant l'illégalité de nominations aux emplois supérieurs des collectivités territoriales. Les textes limitent les possibilités de promotion interne. Or, les acteurs s'accordent pour dénoncer un contournement de ces règles, principalement pour les catégories A. Des collectivités soucieuses de promouvoir des agents même s'ils ne remplissent pas les conditions légales, des contrôles de légalité défaillants ou complaisants, conduisent à un contournement des règles inacceptable. Il est anormal et irrationnel que l'Institut National des Études Territoriales de Strasbourg accueille, cette année, en formation initiale une dizaine d'administrateurs issus du concours alors que 80 administrateurs issus de la promotion interne et dont la qualité est inégale, sont attendus également en formation.

La transparence des nominations induira certainement une régulation automatique du système. Il ne sera plus aussi aisé de frauder ou de laisser frauder lorsque les nominations, pour être exécutoires, devront être publiées et que tous les membres d'un cadre d'emplois pourront en conséquence en contester la légalité.

Nous pensons que le recueil des actes territoriaux, sus évoqué, devrait publier toutes les nominations sur les emplois des catégories A et B. Pourrait aussi être envisagée, la publication nationale des vacances d'emplois des catégories A et B.

Ce recueil ne pourrait être tenu que par une autorité centrale. Entre le ministère de la fonction publique et le Centre National de la Fonction Publique Territoriale, le choix est ouvert. Nous pensons que la logique décentralisatrice devrait induire le choix de l'établissement public territorial, à moins que les intéressés n'optent pour l'État.

Ainsi, nous estimons incontournable une régulation du système via la création d'un recueil des actes administratifs territoriaux. Devraient être publiées dans ce recueil, à diffusion nationale, toutes les décisions portant ouverture de concours ainsi que les déclarations des vacances d'emplois des catégories A et B et les nominations sur ces emplois. L'opposabilité ou le caractère exécutoire des actes serait subordonné au respect de cette publication.

Notons que la centralisation de ces informations permettrait enfin la tenue de statistiques aujourd'hui défaillantes.

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

Nous sommes convaincus de l'utilité d'une régulation nationale non seulement pour les

administrateurs mais aussi pour les conservateurs et ingénieurs territoriaux. La régulation nationale, qui concernerait seulement la promotion interne et l'avancement de grade, est le second vecteur de transparence. Elle permettrait, associée à une publicité générale des nominations, de mettre fin aux illégalités susmentionnées. Elle répondrait au surplus à la vocation nationale de ces cadres d'emplois. La mobilité dans la fonction publique territoriale est faible. Les personnels restent attachés au travail et à la vie au pays. Seuls les cadres supérieurs de la fonction publique territoriale ont une réelle mobilité. Cette mobilité est pour une part contrainte. L'association des secrétaires généraux de mairie a ainsi évalué, après les dernières élections municipales, que 60 % des secrétaires généraux des municipalités ayant connu une alternance politique, avaient du quitter leur poste.

Cette mobilité résulte aussi d'un choix des intéressés. Les opportunités de carrière conduisent les cadres supérieurs à changer volontairement d'emploi pour accéder à des responsabilités plus importantes. Le phénomène semble s'être accentué avec les nouvelles générations de cadres supérieurs territoriaux : ils n'hésitent pas à changer de collectivité dans le cadre d'une optimisation de leur carrière.

Les effectifs réduits et la vocation effectivement nationale de ces cadres d'emplois confortent la nécessité d'une régulation nationale.

En outre, elle assurera la nécessaire harmonisation avec la fonction publique d'État. Nous sommes en effet convaincu que les cadres supérieurs de la fonction publique territoriale et ceux de l'État ont des métiers proches. Nous sommes également convaincu qu'ils devraient être amenés à travailler plus aisément qu'aujourd'hui au sein de l'autre fonction publique dans le cadre de détachements. Pour faciliter cette mobilité d'une fonction publique à une autre, il nous semble nécessaire qu'une régulation nationale du cadre d'emplois soit organisée.

En effet, elle donnerait à la fonction publique de l'État la garantie d'une plus grande transparence dans le déroulement de la carrière de ces agents et assurerait un accueil plus aisé au sein des services d'État. Les administrations de l'État seraient plus facilement tentées d'accueillir en leur sein des agents de la fonction publique territoriale si elles étaient assurées que leur carrière s'était déroulée dans le cadre du respect de procédures objectives.

Une commission nationale composée paritamment d'élus et des personnels concernés, devrait établir la liste d'aptitude à la promotion interne et à l'avancement de grade, sur laquelle pourraient recruter les collectivités territoriales. Cette liste d'aptitude serait établie au vu de la seule valeur et des seuls mérites des candidats.

Le quota de promotion interne et de promotion de grade serait, pour ces seuls cadres d'emplois, unique et national et non plus géré collectivité par collectivité. Les candidats à une promotion interne ne seraient ainsi plus tributaires de leurs collectivités d'origine. S'ils en avaient l'aptitude, ils pourraient être inscrits sur la liste d'aptitude au cadre d'emplois supérieur, en assumant le cas échéant la recherche ultérieure d'une nouvelle collectivité de recrutement. Ces personnels gagneraient ainsi une liberté de choix plus grande.

La commission nationale d'aptitude serait placée auprès du Centre National de la Fonction Publique Territoriale qui se contenterait de lui offrir l'intendance nécessaire. La commission serait nommée par le ministre de la fonction publique sur proposition des associations d'élus et des organisations professionnelles représentatives.

Cette régulation nationale faciliterait la mobilité des personnels et permettrait de conforter la professionnalisation des cadres territoriaux.

### III - POUR UNE GESTION STATUTAIRE PLUS EFFICACE

Les collectivités doivent pouvoir trouver les agents compétents dont elles ont besoin dans les meilleurs délais et les lauréats des concours doivent pouvoir être recrutés. Nous insistons sur la nécessaire adaptation de l'organisation statutaire, tant en matière de gestion des personnels que de recrutement, mobilité et déroulement de carrière.

A) Une indispensable coordination de la gestion des personnels.

Les logiques institutionnelles sont fortes : CNFPT d'une part et centres de gestion d'autre part.

La vivacité des débats ne concerne pas seulement les relations entre l'établissement public à compétence nationale et les établissements publics départementaux. Les logiques institutionnelles peuvent aussi diviser les centres départementaux de gestion.

L'observateur extérieur constate cependant le caractère vain de ces débats internes. Les institutions ne sont sans doute pas exempts de tous défauts et par exemple la réforme du CNFPT n'a sans doute pas encore totalement atteint son terme. Mais les gestionnaires, souvent remarquables, sont de qualité et toutes ces institutions ont su évoluer.

Après une logique d'affirmation de chacune de ces structures, il convient de passer à une logique de coordination.

1 - Une coordination nationale institutionnalisée entre établissements publics de gestion.

Des directeurs de centres départementaux de gestion et des élus proposent la création de nouveaux établissements publics inter-régionaux, mais surtout la création d'un " centre national de gestion " distinct du Centre National de la Fonction Publique Territoriale, ce dernier étant réduit à ses actuelles missions de formation, selon un schéma proche de celui prévu en 1984.

Nous ne sommes guère convaincu par un tel schéma pour deux raisons.

En premier lieu la création d'un nouvel établissement public national surajouterait une nouvelle structure aux structures existantes. Nous ne sommes pas persuadé du bien fondé d'un tel projet sur un plan économique et organisationnel. Même s'il permettait d'alléger et de recentrer le CNFPT, nous ne pensons pas que la solution passe par la création d'un nouvel organisme. Le système est dans son ensemble suffisamment complexe pour qu'il ne soit pas utile de créer une nouvelle structure nécessairement budgétivore.

En second lieu, la séparation des activités de gestion et de formation n'apparaît pas s'imposer avec évidence. D'ailleurs les centres départementaux de gestion eux-mêmes ont développé des activités complémentaires aux activités de gestion (formation, conseils, etc). Nous ne voyons pas pourquoi proposer une réforme au CNFPT alors que la pratique des centres départementaux de gestion est inverse.

Nous optons à l'inverse pour une coordination organique entre tous ces établissements publics. Nous avons déjà indiqué que les centres départementaux de gestion devraient diffuser communément l'information en matière de concours, parallèlement à une publicité unique organisée via un recueil national des actes administratifs des collectivités territoriales. D'une façon plus générale, une diffusion immédiate de l'information par tous les centres de gestion via un canal unique s'impose : vacances d'emploi, bourses de l'emploi, concours, nominations etc. Un tel canal existe déjà. Le centre de gestion de la petite couronne a mis au point un système informatique permettant aux collectivités d'entrer immédiatement leurs données, accessibles ensuite à tous grâce au Minitel. Cet outil pourrait être bonifié et mis au service de chacun.

Une structure souple de coordination tel un groupement d'intérêts publics (GIP) associant le



Centre National de la Fonction Publique Territoriale, les centres départementaux de gestion mais aussi l'Union Nationale des Centres de Gestion, association de droit privé, serait le vecteur juridique de cette coopération.

Comme nous le verrons lorsque nous aborderons les concours, le GIP devrait aussi coordonner la mise en oeuvre desdits concours : une périodicité et une organisation commune des concours devraient être prévues par ce groupement. Pour un même cadre d'emploi, des dates uniques des concours décentralisés devraient être retenues.

La question de savoir " qui " organise les concours et " où " deviendrait obsolète. L'usager aurait en temps voulu l'information nécessaire. Il aurait réponse immédiate à la question de savoir quand et où est organisé le concours qui l'intéresse.

Ainsi nous envisageons la création par le législateur d'un groupement d'intérêt public qui aurait pour compétence :

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

de coordonner l'organisation des concours avec fixation en début d'année des dates des concours, sous réserve de corrections trimestrielles, ces dates étant communes pour les différents concours d'un même cadre d'emplois. Le choix de ces dates uniques pourrait même s'imposer aux collectivités non affiliées.

Lorsqu'une telle coordination fonctionnera, la décentralisation des concours de catégorie B du CNFPT aux centres départementaux de gestion pourra être poursuivie.

Il est évident que chaque établissement devra être représenté au sein du " GIP " au prorata de son importance.

2 - Une coordination améliorée entre collectivités d'un même département.

L'élargissement du seuil d'affiliation obligatoire aux centres de gestion est discuté. Les collectivités de moins de 350 agents y sont obligatoirement affiliées ; les autres peuvent décider d'une affiliation facultative.

Les plus grosses collectivités sont en l'état réticentes à adhérer obligatoirement aux centres départementaux de gestion par un abaissement des seuils d'affiliation. Certaines toutefois ont opté pour une telle affiliation ou se tournent vers le centre de gestion pour l'organisation de leurs concours. Nous pensons que c'est cette voie qu'il convient d'encourager. Pour cela, sans poser la moindre obligation consécutive pour les collectivités non affiliées, nous retenons l'idée de leur association au fonctionnement des centres départementaux de gestion.

a) Un collège des collectivités non affiliées serait créé. Ces collectivités connaîtraient ainsi parfaitement le fonctionnement du centre départemental et pourraient peser sur lui afin qu'une réponse soit donnée à leurs besoins éventuels. Cette association au fonctionnement, sans dépossession de leurs compétences en matière de gestion des personnels, encouragerait plus encore ces collectivités à confier leurs tâches de gestion au centre, telle l'organisation de concours, voire à s'affilier volontairement.

b) Indépendamment d'une telle association, nous proposons la mise en oeuvre de deux mesures distinctes :

L'institution d'une cotisation minimale obligatoire pour les collectivités non affiliées.

En effet, les centres de gestion remplissent des missions obligatoires par l'établissement et la publication des listes d'aptitude, valables également pour les collectivités non affiliées. Une cotisation de principe devrait en conséquence être prévue, afin que les collectivités non affiliées supportent aussi la charge de ces missions communes.

Comme nous le verrons, nous pensons que la composition des jurys des concours ne devrait pas dépendre de la collectivité elle-même, lorsque celle-ci n'est pas affiliée au centre de gestion, mais dudit centre de gestion.

Sans déposséder la collectivité de ses compétences, nous pensons que la désignation du jury devrait se faire à partir d'une liste de personnalités qualifiées dressée par le centre de gestion. La collectivité composerait le jury en retenant des personnalités qualifiées figurant sur une liste dressée par le centre départemental de gestion.

Le système peut trouver naturellement son équilibre. Nous pensons même que l'activité des centres de gestion ira croissante. Autant laisser ce système évoluer à court terme, notamment en matière d'organisation des concours, et encourager les collectivités locales non affiliées à se tourner volontairement vers les centres départementaux de gestion.

B) Favoriser le recrutement de fonctionnaires.

Le problème majeur de la fonction publique territoriale est la contradiction déjà évoquée entre des statuts nationaux, et un recrutement local. La conséquence inéluctable est la non certitude pour les candidats lauréats des concours d'être recrutés. " Les reçus collés " sont une réalité du monde territorial (voir annexe VIII).

Le seul remède totalement efficace serait d'instituer une obligation de recrutement pesant sur toutes les collectivités ayant déclaré vacant un emploi. Outre l'hostilité majoritaire des élus à une telle réforme, elle risquerait de se heurter à un obstacle constitutionnel. Le principe de libre administration des collectivités territoriales, au respect duquel veille scrupuleusement le Conseil constitutionnel, pourrait s'opposer à la création d'une telle obligation de recrutement. Il convient cependant de relativiser cet écueil. La décision du Conseil Constitutionnel 83-168 du 20 janvier 1984 ne semble pas faire obstacle à une obligation de recrutement des lauréats des concours par les collectivités ayant déclaré vacants des emplois, à condition que ces collectivités prononcent librement les créations et suppressions d'emplois, décident des positions statutaires et de l'avancement, disposent du pouvoir disciplinaire et de la possibilité de licenciement pour insuffisance professionnelle. Le Conseil Constitutionnel a même indiqué que la loi pouvait, sans méconnaître le principe de libre administration, garantir au candidat reçu son intégration dans la fonction publique territoriale. Une telle obligation de recrutement devrait être justifiée et motivée. Elle l'est pour les cadres supérieurs de la fonction publique territoriale comme nous le verrons dans un instant.

En l'absence d'une généralisation de l'obligation de recrutement des lauréats des concours par les collectivités ayant déclaré vacant un emploi, délicate à mettre en œuvre, il convient d'envisager toutes les solutions permettant de réduire le nombre des " reçus collés ". Pour cela, il faut rapprocher l'offre de la demande et lisser les procédures afin de leur donner le plus de souplesse possible.

1) Une nécessaire périodicité et régularité des concours.

Le groupement d'intérêt public, dont nous avons souhaité la réalisation législative, devrait prévoir avec régularité et une stricte périodicité tous les concours. Ceux-ci devraient, en règle générale, être organisés chaque année aux mêmes périodes. Pour les concours faisant appel à des effectifs importants, une périodicité bi-annuelle pourrait même être envisagée.

Les dates seraient uniques pour les concours d'un même cadre d'emplois et s'imposeraient aussi aux collectivités non affiliées. La coûteuse noria de candidats d'un concours à un autre serait ainsi supprimée.

Le groupement d'intérêt public devrait alors mettre en œuvre une gestion prévisionnelle des besoins prenant en compte notamment les vacances d'emplois. Le Centre National de la Fonction Publique Territoriale a commencé à le faire (Voir annexe IX). Ainsi les collectivités et établissements disposeraient chaque année d'un vivier de recrutement.

Une des raisons du recours actuel à des contractuels, et donc de l'existence à posteriori de

" reçus collés " dès lors que les contractuels occupent les emplois susceptibles d'être offerts à des lauréats, est la longueur des procédures de recrutement : entre le moment où les vacances d'emploi sont déclarées, les concours organisés et les lauréats disponibles, de longs mois peuvent se passer.

Une régularité et une périodicité de l'organisation des concours donneraient aux collectivités des repères pour la gestion de leurs personnels et leur permettraient de disposer en temps voulu d'un vivier de recrutement.

Ce sont les " à-coups " dans l'organisation des concours qui désorganisent la rencontre entre l'offre et la demande, et qui encouragent les collectivités à recourir à des contractuels, laissant ensuite sans emploi des lauréats.

Nous renouvelons donc notre proposition de dates de concours retenues en début d'année, avec des rectificatifs trimestriels pour faire face aux besoins imprévus. Ces dates communes s'imposeraient également, dans l'intérêt des usagers, aux collectivités non affiliées.

### 2) Une gestion dynamique des listes d'aptitude.

Le nombre des " reçus-collés " n'a jamais été évalué avec exactitude au niveau national. Mais il est certainement surévalué. Des collectivités cherchent, en effet, à recruter mais ne trouvent pas de candidat. L'inadéquation entre l'offre et la demande fait coexister un " stock " nominal de reçus-collés avec une absence de lauréats disponibles lorsque les collectivités sont en quête d'agents.

Il conviendrait, dans le cadre de la coordination sus-évoquée, qu'une mise à jour permanente des listes d'aptitude soit mise en oeuvre. Un échange immédiat d'information entre collectivités et centres départementaux de gestion permettrait une mise à jour instantanée des listes d'aptitude, notamment lorsque les collectivités apprennent qu'un lauréat n'est plus disponible. Il faut encourager ces collectivités à transmettre l'information aux centres de gestion.

Parallèlement à cette mise à jour permanente, des listes complémentaires devraient être prévues pour les concours de catégories A et B. Il faut que les collectivités puissent recruter lorsqu'un besoin existe. De la même façon, l'indication de l'option ou de la spécialité du lauréat devrait figurer sur les listes d'aptitude. Le choix des collectivités en serait facilité.

### 3) Un encouragement au recrutement sur liste d'aptitude.

La longueur de la formation initiale d'adaptation est parfois rédhitoire. Les collectivités répugnent à embaucher un agent qui est appelé à partir en formation, même si celle-ci est indispensable. Pour les administrateurs et conservateurs le problème a été réglé par une prise en charge par le CNFPT de cette formation initiale qui est organisée avant leur recrutement par les collectivités. Ces agents sont directement disponibles, ce qui est un encouragement à leur recrutement. L'extension de cette mutualisation de la formation initiale, c'est-à-dire une formation assurée par les organismes de gestion avant le recrutement des agents par les collectivités, notamment pour les attachés, serait opportune mais sans doute coûteuse.

Ainsi, après expertise des coûts et de leur compatibilité avec les ressources du CNFPT, le système retenu pour la formation initiale des administrateurs pourrait être étendu la formation des attachés territoriaux.

En l'absence des ressources nécessaires à la mise en oeuvre d'une telle formation initiale, préalable au recrutement, il serait également possible de repenser la durée de cette formation sans appauvrir la qualité des recrutements. D'ores et déjà la formation initiale des attachés a été étalée sur trois ans pour une durée globale de douze mois. Il est possible de réduire la durée globale de cette formation initiale. En effet, des Universités ont créé des formations spécialisées comprenant une longue séquence de stages en collectivité. Leurs étudiants, qui réussissent ensuite les concours, ont déjà reçu partiellement la formation professionnelle dont ils ont besoin. La formation initiale des intéressés pourrait être utilement réduite sans que la qualité des recrutements en pâtisse. L'article 51 de la loi du 27 décembre 1994 modifiant

l'article 3 de la loi du 12 juillet 1984 permet d'ores et déjà aux statuts particuliers de prévoir une dispense partielle de la formation initiale pour les agents ayant suivi antérieurement une formation sanctionnée par un titre ou diplôme reconnu par l'État. Une simple mise en œuvre de cette disposition législative permettrait d'alléger, lorsque cela est possible, la formation initiale post recrutement des agents, et donc encouragerait les collectivités à recruter les intéressés.

#### 4) Les déchargés de fonctions.

Les agents " déchargés de fonctions " sont pris en charge par les centres de gestion : Centre National de la Fonction Publique Territoriale pour la catégorie A et centres départementaux de gestion pour les autres. A l'heure actuelle, le CNFPT assume la prise en charge de plus de 200 " déchargés de fonctions " dont une part significative d'enseignants (Voir annexe X).

Il faut néanmoins noter que la récente prise en charge par les collectivités du coût des suppressions d'emploi a globalement réduit les flux, notamment pour les centres départementaux de gestion.

En ce qui concerne plus spécifiquement le Centre National de la Fonction Publique Territoriale, pour lequel le problème est le plus aigu, il convient d'encourager l'établissement public à appliquer les textes, c'est-à-dire à sanctionner les agents pris en charge qui n'accepteraient pas trois propositions d'emploi. La stricte application du texte pourrait encourager certains à aborder plus positivement des offres d'emplois. La règle pourrait même être élargie pour prendre en compte trois refus de missions proposées par le CNFPT.

Mais il ne faut pas imputer la responsabilité de cette prise en charge collective aux seuls agents. Nombreux sont ceux qui recherchent activement un emploi et qui ne trouvent pas d'offres adéquates. Des formations spécifiques d'aide à la reprise d'activité pourraient être mises en œuvre. Ces formations pourraient éventuellement permettre un changement de filière ou plus simplement de cadre d'emplois. En effet, compte tenu de leur spécialité originelle, des " déchargés de fonction " n'ont guère de chance de retrouver une activité. En ce qui les concerne, une réorientation pourrait s'imposer.

Sans même envisager un changement automatique de cadre d'emplois, une formation spécialisée, correspondant à un besoin reconnu pourrait être donnée à ces agents afin de leur permettre de retrouver plus facilement un emploi.

#### C - Valoriser et simplifier les concours.

Le concours est la pierre angulaire du statut. Il est le garant de la neutralité de la fonction publique. Sa valorisation systématique s'impose. Mais tout concours est délicat à mettre en œuvre et très coûteux. Les centres départementaux de gestion hésitent à mettre en œuvre des concours lorsque le nombre de postes à pourvoir est faible. Il convient donc parallèlement de réduire les lourdeurs et surcoûts inutiles. La simplification des procédures est même un encouragement à l'ouverture de concours.

##### 1) Donner une garantie absolue d'impartialité.

Personne ne doute que les concours répondent à la stricte conception française d'impartialité. Mais ils doivent plus encore donner une totale apparence d'impartialité.

Il convient en effet d'affirmer en ce domaine les apparences indispensables.

##### a) Les jurys devraient systématiquement être extérieurs aux collectivités.

Pour les collectivités non affiliées, les jurys devraient être extérieurs à la collectivité. Le président du jury pourrait toutefois être le représentant de la collectivité. Mais pour le reste, la composition du jury devrait être arrêtée par la collectivité sur la base d'une liste de personnalités qualifiées établie et rendue publique par le centre de gestion.

Outre une impartialité renforcée, cette réforme aurait un autre avantage : la composition du jury

pourrait être allégée dès lors qu'il ne devrait pas comprendre obligatoirement des membres de la collectivité. Des jurys moins nombreux pourraient être plus facilement constitués et en conséquence les concours plus aisément organisés. Il est en effet souvent difficile de réunir un nombre significatif de personnalités qualifiées pour composer un jury.

b) La composition du jury devrait être rendue publique.

c) Les entretiens avec les jurys pourraient être ouverts au public comme cela se fait déjà pour un certain nombre de concours de l'État.

La transparence serait d'ailleurs un atout. Des représentants des collectivités " employeurs " pourraient assister aux entretiens et prendre ainsi conscience de la qualité des recrutements.

d) Les " formateurs ", c'est-à-dire les enseignants ayant assuré les préparations aux concours territoriaux, ne devraient pas siéger dans les jurys. Il suffirait au Centre National de la Fonction Publique Territoriale, principal intéressé, de veiller en pratique à cette déconnexion entre " formateurs " et membres du jury. Nous tenons en ce domaine à mettre en garde contre le risque contentieux d'une telle confusion entre " formateurs " et membres du jury.

2) Adapter les concours aux besoins des collectivités.

Le constat est unanime : bien souvent les épreuves des concours sont devenues obsolètes, désuètes, inadaptées.

Il est absurde que les collectivités dépensent des moyens et de l'énergie pour faire passer des épreuves inutiles. L'administration centrale se livre à l'heure actuelle à un audit des concours. Il faut l'encourager à lui donner une permanence. Aidée le cas échéant de " commissions spécialisées ", elle pourrait prolonger son actuelle réflexion et l'inscrire dans la durée.

Le pouvoir réglementaire devrait être à même de faire évoluer en temps voulu le contenu des épreuves.

Il s'agit aussi de professionnaliser le contenu de certaines épreuves, tel par exemple celui des concours de catégorie B de la filière culturelle.

Enfin, pour les concours d'attachés mais aussi de techniciens et d'ingénieurs, il convient de réfléchir à la création de spécialités. Dans la filière administrative les besoins en communication, en informatique, en gestion financière ou en développement économique sont réels. Dans la filière technique de nouvelles compétences sont nécessaires, notamment liées aux métiers de l'environnement ou de gestion des réseaux de transport. Ces deux filières pourraient également s'ouvrir aux métiers de la culture, ce qui éviterait à terme les demandes de création de nouveaux cadres d'emplois dans la filière culturelle.

La création de spécialités, indiquées ensuite sur les listes d'aptitude, aurait certainement son utilité.

3) Simplifier les concours sur titre.

Pour l'accès à certains métiers, auxquels correspondent des cadres d'emploi, notamment dans les filières techniques, sociales et culturelles, la possession du diplôme d'État correspondant devrait suffire. Un docteur en médecine peut théoriquement exercer la médecine immédiatement et le titulaire du diplôme d'État d'ingénieur a les compétences requises pour exercer son métier. Une préparation spécifique sanctionnée par un concours sur épreuves n'est pas nécessaire, à la différence de l'accès aux métiers de la filière administrative par exemple.

Faire repasser des épreuves spécialisées à des ingénieurs n'a guère de sens et se révèle coûteux pour les collectivités. Leur aptitude à l'exercice de la profession a déjà été validée par l'obtention du diplôme d'État correspondant.

Toutefois, eu égard à la nécessité de sélectionner impartialement les candidats et de retenir ceux

qui ont le profil nécessaire pour exercer des missions du service public, un concours s'impose.

Il s'agit ainsi de concilier le concours, fondement du statut et de la neutralité de la fonction publique, et la suppression des épreuves inutiles et coûteuses.

Nous pensons donc que pour l'accès à des métiers spécifiques pour lesquels la possession du diplôme d'État correspondant témoigne de l'aptitude à un exercice immédiat de la profession, les concours de la fonction territoriale devraient être revus.

Il devrait s'agir exclusivement de concours sur titre. C'est déjà le cas dans la filière médico-sociale. Sont principalement concernées des concours des filières technique et culturelle.

Comme pour certains concours internes de la fonction publique de l'État, l'ensemble des concours, y compris ceux existant à l'heure actuelle dans la filière médico-sociale, pourraient se décomposer en une phase d'admissibilité et une phase d'admission.

La phase d'admissibilité pourrait être une sélection sur dossier par le jury au vu des titres, travaux, de l'expérience professionnelle et de la motivation des candidats.

La phase d'admission serait alors constituée d'un entretien avec le jury. Parmi les candidats à l'aptitude professionnelle validée, le jury retiendrait les plus aptes à l'exercice des missions de service public, dans le cadre des services des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

Après audition des candidats, le jury dresserait une liste d'aptitude sur laquelle pourraient recruter les collectivités.

Pour les concours nationaux, serait dressée une liste d'aptitude nationale sur laquelle pourraient recruter les collectivités. Un jury national composé de personnalités qualifiées serait constitué. Pour les concours décentralisés ou organisés par une collectivité, une liste d'aptitude pourrait être dressée selon ces mêmes modalités. Il est d'ailleurs envisageable, dans cette hypothèse, que le jury compétent soit le même, c'est-à-dire constitué au niveau national par des personnalités qualifiées.

#### 4) Une indispensable coordination.

Nous avons déjà souligné la nécessité d'une coordination des concours. Le groupement d'intérêt public sus-évoqué devrait dresser en début d'année les dates des concours avec rectificatif trimestriel. L'usager serait pleinement informé, en temps voulu, des concours ouverts pour une année donnée. Il pourrait ainsi se préparer à ces concours. Bien souvent il ne sait pas quand les concours sont organisés et ne peut donc s'y préparer. A cet égard nous réitérons une fois encore la nécessité de concours périodiques, réguliers, c'est-à-dire au moins annuels.

En outre, une harmonisation des dates des concours est indispensable. Les concours décentralisés pour un même cadre d'emplois devraient se tenir aux mêmes périodes : cette harmonisation éviterait les norias coûteuses de candidats qui se déplacent de concours en concours.

Pour pallier les inscriptions fictives également coûteuses, nous suggérons qu'un droit d'inscription soit demandé, avec le cas échéant un remboursement (ou un non encaissement de ces droits) si le candidat se présente à toutes les épreuves du concours.

Parallèlement pourrait alors être envisagée la suppression du rachat du coût d'un lauréat par la collectivité qui recrute un candidat admis à un concours organisé par le centre de gestion d'un autre département.

#### 5) Les concours internes de professeurs de musique.

Les concours internes de professeurs de musique sont quasiment impossibles à organiser par le

CNFPT. L'établissement ne peut plagier les concours d'État correspondant. Il lui est impossible de mobiliser les rares professionnels pour composer les jurys et organiser des épreuves professionnalisées requérant de très lourds moyens. L'établissement est face à une contradiction : une abstinence dans l'organisation de concours, de fait impossible, qui est en soi illégale. Nous nous demandons si la solution ne résiderait pas dans une adaptation des diplômes d'État ? Ce diplôme ne pourrait-il être ouvert, selon un strict quota annuel, à des fonctionnaires territoriaux selon des modalités qui resteraient à définir ?

Quant aux concours externes, ils devraient être organisés selon les modalités vues en c).

D - Le cas spécifique du concours des administrateurs.

1) Un nombre insuffisant de places mises aux concours.

Pour répondre aux besoins à venir il est nécessaire de programmer l'ouverture de plus de places, sans bien évidemment nuire à la qualité du concours.

Relevons que la première génération des administrateurs issue du concours a, dans sa totalité, accédé en quelques années à des responsabilités éminentes.

Le jury du concours de 1996 proposait de porter d'ores et déjà à 30 le nombre de places mises au concours (24 places seront proposées au prochain concours). L'association des administrateurs évalue que dans la prochaine décennie la moitié des administrateurs actuellement en fonction pourrait prendre sa retraite.

2) L'accroissement indispensable du vivier de recrutement.

Le concours des administrateurs territoriaux est insuffisamment connu, ainsi d'ailleurs que celui des attachés territoriaux. Un effort pourrait être fait par le ministère de la fonction publique, le ministère de l'enseignement supérieur, le Centre National de la Fonction Publique Territoriale et les associations d'élus pour encourager les instituts d'études politiques de Paris et de province et les universités à informer les étudiants sur les métiers territoriaux. Des préparations aux concours devraient pouvoir être organisées. La conception de nouveaux diplômes professionnels, dont la validation permettrait de réduire la formation initiale pré-recrutement en cas de réussite au concours, devrait être encouragée.

3) Poser une obligation de recrutement pour valoriser le concours.

Il faut aussi, pour que ce vivier de recrutement soit suffisamment étoffé, et que les meilleurs d'une génération optent pour l'administration territoriale, donner aux étudiants des garanties d'accès à un emploi. En effet, comment encourager de jeunes et brillants étudiants à préparer le concours puis à suivre 18 mois de formation sans que leur soit garanti un recrutement postérieur ? Beaucoup de jeunes hésitent encore à préparer et à passer le concours d'administrateur territorial faute d'avoir la garantie d'être recrutés après la réussite au concours et la longue période de formation préalable au recrutement.

Tant que le concours des administrateurs n'offrira pas une garantie d'emploi à ses lauréats, il restera second.

Les étudiants parmi les meilleurs préfèrent ne pas préparer le concours et, comme l'ont constaté les présidents successifs des jurys, nombreux sont les lauréats qui renoncent et optent par exemple, pour les concours des assemblées, des hôpitaux ou de la sécurité sociale. La fonction publique territoriale a besoin d'attirer les meilleurs des étudiants alors même que les besoins en administrateurs vont s'accroître dans la prochaine décennie.

Certes, tous les lauréats du concours des administrateurs ont, à ce jour, trouvé un emploi. Mais cet état de fait ne suffit pas à rompre l'obstacle psychologique : aujourd'hui les meilleurs des étudiants ne veulent pas courir le moindre risque et estiment que la réussite à un concours doit assurer une garantie d'emploi. Sans garantie formelle, ils se tournent vers d'autres horizons.

Le concours des administrateurs sera le concours prestigieux et de haut niveau qu'appellent de leurs vœux les collectivités territoriales, lorsque les candidats seront assurés d'une garantie d'emploi en cas de succès.

Tant que le système actuel perdurera, le concours sera subsidiaire et ne permettra pas d'attirer les meilleurs d'une génération.

Compte tenu des besoins présents et à venir en administrateurs de haut niveau, nous pensons nécessaire d'élever ce concours au rang qui doit être le sien.

Nous proposons que les collectivités qui ont déclaré vacant un emploi d'administrateur soient obligés de recruter un lauréat. Le seul critère possible serait le classement à l'issue du concours. Les lauréats les mieux classés auraient une priorité de choix.

Cette contrainte est justifiée au regard du principe constitutionnel de libre administration compte tenu de l'intérêt général sus exposé auquel il convient d'ajouter le coût mutualisé de la formation. Celle-ci, assurée par le CNFPT, est longue et coûteuse. Une collectivité qui déclare vacant un emploi d'administrateur génère un coût collectif. Il est normal qu'elle soit en conséquence tenue d'assumer son choix.

Une même obligation devrait être logiquement posée pour le recrutement des conservateurs et ingénieurs en chef.

4) Revoir les épreuves du concours d'administrateur.

Simplifier le concours externe.

La cinquième épreuve à option d'admissibilité du concours externe pourrait être supprimée. Elle s'est avérée complexe, hétérogène, coûteuse et inutile.

Professionaliser le concours.

Il faut en premier lieu établir un programme pour l'épreuve de rédaction de note adapté aux problèmes d'organisation et de gestion rencontrés par les collectivités territoriales.

Il faut en second lieu, modifier le programme de l'une des épreuves techniques de l'oral pour la faire porter spécifiquement sur le droit et la gestion des collectivités locales.

En troisième lieu il faut modifier l'épreuve orale. Pour le concours externe, le jury devrait disposer d'une fiche remplie par le candidat mentionnant ses études, ses diplômes ainsi que tous les renseignements dont voudrait faire état le candidat. Pour le concours interne, il faudrait prolonger l'épreuve de commentaire de texte suivie d'une conversation générale, par une conversation à partir de la fiche biographique du candidat portant notamment sur son expérience professionnelle. Enfin, pour les deux concours interne et externe, il faudrait sans doute revoir le coefficient de l'épreuve orale pour le porter à 6. Cette épreuve orale ne devrait pas comporter de note éliminatoire.

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

La proportion des contractuels est excessivement élevée. Près de 30 % des personnels des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics sont des agents contractuels.

Ce pourcentage est pour une part la résultante de l'histoire territoriale. Les statuts sont récents et l'intégration des personnels n'a pas été complète. Et en ce qui concerne les régions, les transferts de compétence n'ont pas donné lieu aux transferts nécessaires de personnels ; elles ont du faire face dans l'urgence à des besoins nouveaux.

Mais le poids du passé n'explique pas tout. Des élus ont préféré recourir à l'embauche de personnels contractuels, en contournant parfois les règles statutaires. Ils ont préféré user de la précarité de ces emplois en lieu et place de l'embauche de fonctionnaires. Les



dysfonctionnements sus-évoqués du statut, notamment les rigidités du système qui ne permettaient pas au élus de disposer de personnels qualifiés lorsqu'ils en avaient besoin, la longueur des procédures de recrutement, ont aussi leur part dans le phénomène.

Il est nécessaire que les collectivités réduisent le nombre de leurs agents contractuels. Compte tenu des défaillances du contrôle de légalité, nous pensons qu'en ce domaine aussi la transparence s'impose. Pour les emplois équivalents aux catégories A et B, nous pensons que la publication des décisions de recrutement des contractuels s'impose. Le contrat ne serait exécutoire qu'à cette condition.

Nous sommes persuadés que cette transparence limiterait les recours abusifs aux contrats. Nous pensons également que la possibilité de remplacer un agent titulaire passant à un exercice à temps partiel par un agent contractuel devrait être supprimée. Ces emplois à temps partiel ont vocation à être occupés par des agents titulaires. L'utilisation souvent abusive de cette faculté prévue au premier alinéa de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 explique notre proposition.

A l'inverse, nous pensons qu'il serait peut-être possible de proposer, notamment pour des personnels de catégorie B, le renouvellement de leur contrat au moins pour un an ou jusqu'à l'organisation du premier concours du cadre d'emplois correspondant, afin de permettre aux intéressés de postuler dans les meilleures conditions à une intégration dans la fonction publique territoriale.

Il est aussi possible d'envisager une limitation dans le temps du lien contractuel d'un agent avec une collectivité. Un agent ne pourrait ainsi être embauché par contrats successifs par une collectivité plus de six ans ou neuf ans.

Nous proposons donc une rigueur plus soutenue dans le recours aux contractuels par une modification de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 et par la mise en œuvre d'une transparence. Nous ne souhaitons pas néanmoins que cette rigueur débouche sur un rigorisme nuisible au fonctionnement du service public. En effet, des collectivités telles les régions font effectivement appel à des compétences spécifiques en matière de développement économique, de formation, de transport, qui peuvent nécessiter le recours à des contractuels. Les offices publics d'HLM, les grandes collectivités ont également des besoins spécifiques auxquels ne répondent pas, en l'état, les listes d'aptitude.

Reste alors la question de la précarité de la situation des agents contractuels. Ces personnels de droit public ne bénéficient pas toujours de garanties équivalentes aux personnels de droit privé, notamment en ce qui concerne la fin de leur contrat. Les intéressés et des élus souhaitent en conséquence l'adoption d'un " statut des contractuels ". Nous sommes pour notre part réticent à un tel projet.

En effet, le contrat est normalement l'exception. Compte tenu de l'importance du nombre des contractuels dans les effectifs des collectivités territoriales, tout ce qui pourrait contribuer à une pérennisation de cette situation nous paraît négatif. Avant d'envisager un " statut des contractuels ", il faut résorber leur nombre.

Il faut ainsi encourager ceux qui souhaitent rester au service des collectivités territoriales et de leurs établissements publics à passer les concours. Souvent les intéressés sont des personnels qualifiés pour lesquels la réussite aux concours ne pose pas de difficultés rédhibitoires.

Il est vrai que le poids du passé explique l'ancienneté de certains contrats. Ainsi, des agents contractuels peuvent être au service des collectivités depuis de très longues années. Professionnels chevronnés, ils ne sont plus adaptés aux concours de la fonction publique territoriale. Nous pensons pourtant que ces personnels chevronnés auraient vocation à passer un concours en vue d'une intégration au sein de la fonction publique territoriale. Depuis 1996 des concours exceptionnels ont été ouverts pour permettre l'intégration des contractuels. Ils sont programmés jusqu'en 2000.

Mais indépendamment de l'ouverture d'un tel concours exceptionnel, pourrait être envisagée la création d'un troisième concours des administrateurs ou des attachés territoriaux. L'exemple en

la matière est la troisième voie ou 3ème concours à l'École nationale d'administration, qui a permis l'intégration dans le corps des administrateurs civils et dans les grands corps de l'État d'hommes et de femmes aux cursus professionnels spécifiques et tout à fait intéressants. Ils ont permis de diversifier les recrutements de l'État sans que leur qualité en pâtisse.

Nous ne voyons pas de raison objective qui justifierait la non création de telles voies d'accès par concours au cadre d'emplois d'administrateurs et d'attachés territoriaux. Les contractuels justifiant d'un certain nombre d'années de service public pourraient postuler à ces concours. Mais ils postuleraient au côté d'autres candidats issus du secteur privé. Ces " 3èmes concours " doivent en effet être ouverts aux cadres du privé.

La rémunération ne devrait pas être un obstacle à l'intégration des contractuels via le concours : pourrait ainsi être pris en compte pour la rémunération des lauréats l'ancienneté d'exercice de leurs fonctions dans le service public.

Quantitativement cette option permanente d'un " troisième concours " ne permettrait pas de résorber à elle seule le stock significatif d'agents contractuels ; mais elle ouvrirait une voie d'accès à la fonction publique territoriale pour ceux des contractuels les plus expérimentés et souhaitant rester au service de ces collectivités.

F - Encourager la mobilité.

L'agent territorial est souvent enraciné dans sa collectivité. Vivre et travailler au pays conduit à une forte immobilité des personnels. Un agent peut faire toute sa carrière dans le même emploi au sein de la même collectivité. Le rapport de la commission de déontologie de la fonction publique territoriale pour l'année 1997 montre que les agents territoriaux sollicitent très peu une mobilité vers le secteur privé. Leur mobilité au sein du secteur public est tout aussi faible.

Or, l'efficacité des personnels, la qualité du service rendu, dépendent aussi d'une diversification des expériences. Il n'est plus pensable aujourd'hui qu'un agent puisse rester toute sa vie professionnelle dans le même emploi. La mobilité est nécessaire. Pour la grande majorité des personnels il ne peut s'agir que d'une mobilité interne, au sein d'une même collectivité. La mobilité externe concerne essentiellement les cadres supérieurs des collectivités ; pour les autres, elle est liée bien souvent à la nécessité de suivre le conjoint.

Ce sont ainsi ces deux volets de la mobilité, interne et externe, qu'il convient d'encourager.

1 - La mobilité interne.

L'encouragement à la mobilité dépend du dynamisme de la gestion des ressources humaines au sein des collectivités.

Ce n'est pas tant les textes qu'il convient de changer que les habitudes et pratiques.

Cependant il est possible de peser sur les freins juridiques mis à la mobilité.

a) Autoriser le détachement au sein d'une même collectivité.

Nous ne pensons pas qu'il soit opportun de maintenir l'impossibilité d'être détaché dans un cadre d'emplois d'une autre filière d'une même collectivité. Un agent ne pourra peut être pas, pendant toute sa carrière, poursuivre dans les métiers du sport ou de l'animation. Il souhaitera peut-être occuper un emploi plus administratif. Le contraindre pour cela à changer de collectivité sera sans doute irréaliste. La mobilité externe est comme nous l'avons dit faible pour des raisons sociales et culturelles. Autant permettre une réorientation de la carrière au sein d'une même collectivité. Il n'est pas souhaitable de maintenir dans le carcan d'une filière des agents qui n'auraient plus la vocation ou l'aptitude à en exercer les métiers spécialisés.

Un agent doit pouvoir être détaché dans un autre cadre d'emplois de sa collectivité. Bien

évidemment, pour éviter le contournement des règles, ces détachements ne devraient pas autoriser systématiquement une intégration. Selon les cas, elle pourrait être subordonnée à de strictes conditions.

b) Un bilan de nouvelle bonification indiciaire (NBI) devrait être fait.

Quasi unanimes, nos interlocuteurs ont souligné les effets pervers de la NBI. Conçue pour encourager les agents occupant des fonctions à sujétions particulières, souvent en contact avec les usagers, la NBI avait sa légitimité et sa logique. Mais elle s'est révélée aussi être un frein à la mobilité interne. Les agents dont le niveau de rémunération principale est peu élevé, ne souhaitent et ne peuvent renoncer à la NBI qu'ils perçoivent. Ils sont ainsi conduits à se maintenir dans des postes en renonçant à toute mobilité. Dès lors que l'indemnité perçue n'est pas limitée dans le temps, la NBI a des effets pervers et devrait être revue et renégociée.

Faut-il la maintenir en l'aménageant dans la durée ? Faut-il préférer des bonifications indiciaires ponctuelles pour les agents occupant les emplois en contact avec le public ou à responsabilités ? Quelles que puissent être les alternatives ou modifications possibles, une réflexion devrait être menée.

## 2 - La mobilité externe.

La création de bourses d'emploi dans les centres de gestion peut non seulement faciliter les mutations mais aussi les stimuler. La coordination de l'activité des centres de gestion, la poursuite de la mise au point d'outils communs performants, permettraient de communiquer en temps réel l'information. Elles seraient à même de stimuler la mobilité externe.

Il convient de noter toutefois que cet encouragement à la mobilité externe ne devrait pas se faire au détriment des plus petites collectivités. Nombreux sont les élus des petites communes à se plaindre de ce que les collectivités les plus importantes recrutent leurs agents depuis peu en poste.

Ce sont souvent les petites collectivités qui assument la formation initiale d'adaptation à l'emploi des agents puis, une fois celle-ci terminée, voient ces mêmes agents quitter la collectivité pour en rejoindre une autre. Ce phénomène est d'ailleurs un découragement pour les plus petites collectivités à recruter sur les listes d'aptitude. Elles craignent de devoir supporter la formation de l'agent sans en tirer les bénéfices.

Nous pensons ainsi qu'il conviendrait d'imposer une obligation, pour les agents recrutés sur listes d'aptitude, de rester un minimum de temps en poste, deux ou peut-être trois ans, sauf hypothèse particulière. Il n'est pas acceptable que les contraintes de la formation initiale d'adaptation postérieure au recrutement soient assumées par les plus petites collectivités au profit des plus grandes. Un schéma alternatif pourrait prévoir une compensation financière du coût de la formation de l'agent par la collectivité qui bénéficie de la mobilité de l'agent au profit de celle qui l'a recruté sur liste d'aptitude.

La mobilité externe suppose aussi une pleine possibilité de détachement dans les services de l'État. Peu à peu les corps de l'État se sont ouverts au détachement des personnels territoriaux ; mais cette ouverture n'a pas été générale. Par exemple, le corps des administrateurs civils reste pour l'instant encore fermé.

Dès lors que les conditions et le niveau de recrutement des administrateurs territoriaux se sont rapprochés de ceux de l'État, cet obstacle au rapprochement des hommes ne nous semble plus justifié. Nous pensons qu'il est possible aujourd'hui d'ouvrir au détachement des administrateurs territoriaux le corps des administrateurs civils. A court terme, ce détachement ne devrait pas ouvrir droit à intégration.

Ce rapprochement des hommes et des expériences est souhaitable puisque les administrateurs civils peuvent depuis longtemps déjà occuper des postes territoriaux.

Plus généralement, tous les corps de fonctionnaires de l'État devraient être ouverts au

détachement d'agents issus de cadres d'emplois équivalents.

Relevons que les freins à la mobilité dans les corps de l'État sont avant tout d'ordre culturel. Les administrations de l'État seront de moins en moins rétives au fur et à mesure qu'elles prendront conscience de la qualité des recrutements territoriaux, de leur comparabilité. Plus les fonctions publiques seront comparables, plus les uns et les autres accepteront les échanges. Nous avons souligné à cet égard l'importance que revêt la transparence et une régulation nationale des cadres d'emplois intéressés par cette mobilité externe, pour vaincre les réticences des administrations de l'État.

Le dialogue et le travail en commun sont aussi à notre avis les meilleurs vecteurs des échanges futurs. Si les administrations de l'État n'ont pas de réticence à collaborer et à accueillir en leur sein les administrateurs de la Ville de Paris c'est aussi et surtout parce que les administrateurs civils ont eu une formation commune, au sein de l'École nationale d'administration, avec les administrateurs de la Ville de Paris. Ces personnels ont appris à se connaître et à s'apprécier. La création de formations communes entre les deux fonctions publiques revêt en ce domaine une importance décisive. Elle sera le gage d'une meilleure collaboration et donc d'une meilleure mobilité entre les fonctions publiques.

De même la création de lieux d'échange et de dialogue au niveau local regroupant les agents des deux fonctions publiques nous paraît souhaitable.

Conseils départementaux des services publics locaux, ou commissions départementales des services publics, peu importe la dénomination : les responsables des services extérieurs de l'État et des services des collectivités territoriales devraient pouvoir se rencontrer deux à trois fois par an pour échanger leur expérience, réfléchir en commun et le cas échéant proposer à leurs autorités respectives une convergence de l'action des services publics dont ils ont la charge. A l'heure où l'accent est mis sur une convergence de l'action des services publics en banlieue ou en zone rurale, nous pensons que le rapprochement et le dialogue institutionnalisés entre les responsables pourraient, avec pragmatisme et réalisme, favoriser la mobilité entre les fonctions publiques mais aussi améliorer la qualité des services rendus aux usagers.

G - Les déroulements de carrière : donner plus de souplesse.

1 - Un assouplissement des quotas.

Pour réguler les promotions dans la fonction publique territoriale, des quotas de promotion interne ou d'avancement de grade ont été institués. Les deux systèmes de quotas obéissent à deux logiques différentes. Les quotas de promotion interne, permettent l'accès au cadre d'emplois supérieur d'une filière ; ils sont calculés par rapport aux recrutements dans ce cadre d'emplois. Les quotas d'avancement de grade correspondent à un pyramidage des effectifs du cadre d'emplois ; ils fixent un effectif maximal à un grade au sein d'un cadre d'emplois (Voir annexe XI).

Dès lors qu'il s'agit de cadres d'emplois nationaux et que les employeurs sont multiples, l'institution de quotas est logique pour réguler les promotions internes ou avancements de grade.

L'égalité entre agents d'un même cadre d'emplois suppose que les règles de promotion soient équivalentes. Des élus plus généreux que d'autres auraient pu fausser la mécanique statutaire.

De plus, la comparabilité voulue par le législateur entre la fonction publique de l'État et la fonction publique territoriale a également justifié la mise en place de quotas. A corps équivalents, les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale devaient assurer des avancements de grade et promotions internes équivalents.

Cependant plusieurs facteurs ont nuit à l'efficacité du système.

a) Des cadres d'emplois ont des quotas d'avancement de grade plus stricts que d'autres.

Des cadres d'emplois dans la filière technique n'ont même pas de quota d'avancement de grade.

Ainsi, au sein d'une même collectivité, des agents de la filière technique progressent plus vite que ceux de la filière administrative. A niveau de formation inférieur certains peuvent en conséquence obtenir, au terme de quelques années, une situation plus enviable que leurs voisins.

La logique des quotas est " verticale ", c'est-à-dire qu'elle est conçue par cadre d'emplois pour une comparabilité avec le corps de l'État correspondant. Or, s'oppose à cette logique, une logique " horizontale ", celle des fonctions assurées au sein d'une collectivité. Pour une même fonction ou une fonction équivalente, des agents d'une même collectivité ne connaissent pas le même déroulement de carrière.

Cette inégalité dans le déroulement de carrière au sein d'une même collectivité fausse les relations entre les personnels et peut être démotivante.

b) Un second élément perturbateur est lié à la démographie des cadres d'emplois.

Compte tenu de l'ampleur des recrutements de ces dernières années au sein de certains cadres d'emplois, les agents ont très peu d'espoir d'avancements de grade ou de promotions internes. Une démotivation peut là encore en résulter.

c) Un troisième facteur déstabilisant résulte de la dispersion des autorités gestionnaires et de la faiblesse de l'assiette de calcul des promotions internes et avancements de grade.

Dans les collectivités affiliées au centre de gestion, les quotas de promotion interne sont mutualisés. L'assiette servant de base au calcul des promotions est évaluée au niveau du centre de gestion, c'est-à-dire qu'elle fait l'objet d'une mutualisation. Pour les collectivités non affiliées, l'assiette évaluée par cadre d'emplois peut être plus réduite : chaque cadre d'emplois d'une collectivité a sa propre assiette. Le calcul des quotas sur une assiette plus réduite est moins favorable pour les agents en raison, d'une déperdition du potentiel de promotion. Quant aux quotas d'avancement de grade, ils ne sont pas mutualisés, même pour les collectivités affiliées aux centres de gestion.

Un décret du 28 décembre 1994 a autorisé la promotion d'un agent par promotion interne ou par avancement de grade dès lors qu'aucune promotion interne ou avancement de grade n'a pu être prononcé respectivement dans les 4 et 5 dernières années. Les effets de cette mesure devront être jugés avec le temps. Mais il est possible qu'elle ait des effets limités.

Quelles solutions peuvent en conséquence être envisagées pour remédier aux difficultés que nous venons d'exposer :

a) La première solution consisterait en une suppression pure et simple des quotas.

Une suppression des quotas de promotion interne est totalement exclue. Seule est envisageable celle de quotas d'avancement de grade. Les organisations syndicales et des élus le souhaitent.

Nous ne sommes pas convaincus du bien fondé de cette proposition pour deux raisons.

En premier lieu une déstabilisation des cadres d'emplois pourrait en résulter : des collectivités seraient plus laxistes que d'autres et un déséquilibre pourrait en résulter.

En second lieu la comparabilité avec l'État s'impose. Nous avons souhaité que les flux entre fonction publique de l'État et fonction publique territoriale s'accroissent. Pour encourager cette mobilité externe, il est nécessaire qu'une comparabilité soit maintenue. Nous pensons qu'à terme le maintien de cette comparabilité, par l'existence de quotas, sera favorable aux agents territoriaux.

En troisième lieu, nous avons constaté qu'une majorité de gestionnaires et d'élus souhaitaient le maintien du principe des quotas d'avancement de grade. Ils estimaient avoir besoin de tels critères pour assurer une régulation. Nous excluons donc toute suppression des quotas.

b) La seconde solution consisterait en une mutualisation du calcul de l'assiette des quotas afin d'y intégrer les personnels des collectivités non affiliées.

Cette solution n'est pas à exclure malgré la réticence de beaucoup. Il s'agirait uniquement d'une mutualisation du calcul de l'assiette des quotas et non d'une mutualisation de leur gestion au niveau de chaque département.

A partir de cette assiette mutualisée, un pourcentage d'avancements de grade et de promotions serait évalué. Les possibilités d'accorder les avancements de grade et les promotions seraient ensuite attribuées à chaque collectivité au prorata de leurs effectifs.

Il n'est pas sûr que mathématiquement ce système offre plus de potentialité d'avancements et de promotions que celui ouvert par le décret du 28 décembre 1994 déjà évoqué.

Dans cette logique, les collectivités non affiliées ne seraient pas dépossédées de leurs prérogatives en matière de gestion des personnels. Elles seraient ensuite libres d'accorder ou non les promotions et avancements, et libres quant au choix des personnels susceptibles d'en bénéficier.

c) La troisième solution qui a, in fine, notre préférence mais qui n'est pas nécessairement exclusive de la seconde, passerait par un assouplissement des quotas.

Cette solution a elle-même trois variantes possibles :

Une première variante tendrait à unifier les quotas d'avancement de grade.

Cette solution conduirait à nous écarter d'une stricte comparabilité, les quotas ayant été calculés à l'origine par cadres d'emplois par rapport aux corps d'État comparables. Actuellement, chaque cadre d'emplois a ses quotas sauf dans la filière technique. Un quota ou des quotas uniques pourraient être retenus pour l'ensemble des cadres d'emplois. Cette proposition conduirait à instaurer des quotas là où ils n'existent pas à l'heure actuelle.

Elle permettrait de répondre aux disparités entre cadres d'emplois. Cependant, si cette solution mettait fin aux disparités entre filières, par une uniformisation des quotas, elle n'apporterait pas pour autant l'assouplissement recherché. Les mêmes cadres d'emplois risquent de connaître les mêmes obstacles à des avancements de grade nécessaires à une bonne régulation.

Une seconde variante, valable pour les quotas de promotions internes, tendrait à leur calcul, non pas par rapport aux effectifs du cadre d'emplois mais par rapport aux effectifs de promouvables (voir annexe XI).

Mécaniquement une plus grande souplesse serait donnée aux collectivités qui pourraient assurer la promotion d'un plus grand nombre d'agents. Cependant cette solution déconnecterait le calcul des promotions internes des effectifs du cadre d'emplois concerné et donc du nombre de recrutements au titre des concours. Le contournement des règles serait alors plus aisé, le contrôle de légalité ayant plus de difficulté pour apprécier le respect du quota de promotions internes. En outre, les collectivités pourraient être tentées de ne recruter que par la voie de la promotion interne. Ayant insisté sur l'importance du recrutement par concours et sur la nécessité de faire assurer un respect des règles par toutes les collectivités, nous écartons cette variante.

Reste alors une troisième et dernière variante.

Nous ne proposerons pas une modification en l'état des quotas de promotion interne. Les dérives sont trop importantes en ce domaine pour les faciliter plus encore. Nous pensons que la voie tracée par le décret du 28 décembre 1994 est la bonne: une promotion interne s'il y a eu au moins un recrutement externe sur une période de 5 ans. Il serait peut-être opportun dans deux ou trois ans d'apprécier les effets de ces dispositions et le cas échéant d'abaisser le seuil : une promotion interne pourrait être prononcée si aucune n'est intervenue par exemple dans les trois dernières années. Une solution alternative serait la suppression de la condition de l'existence

d'un recrutement externe sur la période. Cependant, il ne faudrait pas que ces dispositions permettent aux collectivités de contourner systématiquement la règle du concours.

En ce qui concerne les quotas d'avancement de grade, nous pensons que la solution la plus aisée serait une élévation desdits quotas. La priorité devrait être donnée aux cadres d'emplois connaissant les blocages de carrière les plus forts. Ceux-ci peuvent être décelés à partir des statistiques existantes et du constat des élus et gestionnaires.

Ainsi, il nous semble plus aisé et plus simple de porter par exemple les quotas de 10 % à 15 %, de 15 % à 20 %, de 20 % à 25 %, de 25 % à 30 % ou de 30 % à 35 % selon les cadres d'emplois, que concevoir un nouveau système complexe et susceptible de générer des effets pervers. Les mécanismes alternatifs susceptibles d'être envisagés sont peu lisibles, lourds à mettre en œuvre et leurs effets incertains. (Voir annexe XI sur les quotas).

En conclusion, nous optons pour un maintien en l'état des quotas de promotion interne, sauf exception justifiée dans un cadre d'emplois spécifique, et pour une élévation systématique des quotas d'avancement de grade existants dans les différents cadres d'emplois. L'accroissement pourrait être ainsi de 5 % par rapport aux effectifs. Une priorité voire un accroissement supérieur pourrait être prévu pour les cadres d'emplois connaissant des blocages particuliers.

Notons que l'expérience actuelle de quotas transitoires plus élevés pourrait être pérennisée.

## 2 - Un abaissement progressif des seuils.

Les seuils démographiques ont été institués pour la création des emplois statutaires et fonctionnels. Or ils ne coïncident pas. Par ailleurs, l'encadrement des petites villes et des villes moyennes apparaît parfois insuffisant. Les communes de plus de 80.000 habitants sont, en effet, le plus souvent généreusement pourvues en cadres. En deçà de ce seuil, l'encadrement des services peut s'avérer insuffisant compte tenu des responsabilités exercées.

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

Nous pensons qu'il serait opportun de faire coïncider, dans la mesure du possible, les seuils de création des emplois statutaires et les seuils de création des emplois fonctionnels susceptibles d'être occupés par les agents nommés dans les grades des cadres d'emplois correspondant aux dits emplois statutaires.

Peuvent ainsi créer un emploi statutaire d'administrateur, les communes de plus de 80.000 habitants. Les communes dont la population est comprise entre 40.000 et 80.000 habitants, évaluées à 114, ne peuvent créer cet emploi statutaire. Mais elles peuvent créer un emploi fonctionnel de secrétaire général qui ne pourra être occupé que par un administrateur territorial. En conséquence, l'emploi-fonctionnel créé sera occupé par un administrateur venu par détachement d'une collectivité de plus de 80.000 habitants. Élus et fonctionnaires réclament un abaissement du seuil de création de l'emploi statutaire, c'est-à-dire l'abaissement à 40.000 habitants de la possibilité de créer un emploi d'administrateur territorial avec correction consécutive des seuils de création des emplois statutaires de niveau hiérarchique inférieur. Il est effectivement illogique qu'une collectivité puisse créer un emploi fonctionnel de secrétaire général dont seul un administrateur pourra assumer les fonctions sans pouvoir créer l'emploi statutaire. L'illogisme a toutefois sa raison d'être. La règle avait pour objet d'éviter la multiplication des nominations lors de la constitution initiale du cadre d'emplois sans que toutes les garanties de qualité soient réunies. Le risque existe toujours qu'un abaissement du seuil soit mis à profit pour multiplier les promotions internes illégales, rendues possibles par les défaillances sus évoquées du contrôle de légalité.

Nous pensons toutefois que le seuil de création de l'emploi statutaire doit pouvoir être abaissé, afin qu'une commune créant un emploi de secrétaire général puisse créer l'emploi d'administrateur correspondant. Eu égard aux responsabilités exercées par les collectivités, ceci n'est pas choquant. Mais les emplois ont vocation à être occupés par des agents issus du concours d'administrateur territorial.

Nous proposons en conséquence que l'abaissement du seuil de 80.000 à 40.000 soit progressif, étalé par exemple sur 5 ans. Cette mesure doit être liée à la réforme du concours évoquée ci-dessus. Il faudrait en conséquence programmer une augmentation significative du nombre de postes mis au concours et évaluer à terme de 2 ans le nombre d'administrateurs sortant de formation.

Dans un premier temps, les communes de 40.000 à 80.000 habitants devraient pouvoir recruter leurs secrétaires généraux adjoints parmi les administrateurs. Eu égard à l'importance de leurs budgets, de leurs effectifs et de leurs responsabilités, elles sont pleinement assimilables à de petits départements.

Les directeurs territoriaux ont vocation à occuper les emplois de secrétaire général de communes de 10.000 à 40.000 habitants. Mais seules les communes de 40.000 habitants peuvent créer l'emploi statutaire de directeur. L'écart est trop grand et doit au moins être réduit.

Par ailleurs, les communes de plus de 3.500 habitants devraient pouvoir recruter un attaché principal. La multiplicité des tâches à assumer, alors même que les services sont le plus souvent réduits au strict minimum, justifie la présence d'un tel fonctionnaire qualifié susceptible de répondre aux sollicitations les plus variées.

Le premier emploi fonctionnel susceptible d'être créé concerne les communes de 5.000 habitants. Or, ce seuil est singulier au regard du droit commun des collectivités territoriales. Le seuil de base retenu, notamment en matière électorale et de fonctionnement des communes, est de 3.500 habitants. Il conviendrait d'abaisser de 5.000 à 3.500 le premier seuil de fonctionnement. Les communes de 3.500 habitants pourraient ainsi créer l'emploi fonctionnel de secrétaire général.

De plus, les communes de 10.000 à 20.000 habitants sont souvent des communes suburbaines en plein développement. La création d'un emploi fonctionnel de secrétaire général adjoint, ouvert aux fonctionnaires de catégorie A, est tout à fait justifiée. Ces mêmes communes devraient pouvoir aussi créer des emplois de directeurs des services techniques susceptibles d'être pourvus par des ingénieurs subdivisionnaires ou des ingénieurs en chef.

#### IV. LA FORMATION DES HOMMES :

##### UNE PRIORITE

A - La préparation aux concours de la fonction publique territoriale.

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

Des préparations spécifiques existent pour les concours de l'État. Tel n'est plus réellement le cas pour les préparations aux concours des collectivités territoriales.

Les différents protagonistes, c'est-à-dire le ministère de la fonction publique, le ministère de l'enseignement supérieur, le Centre National de la Fonction Publique Territoriale, les élus locaux, devraient encourager les établissements publics d'enseignement à préparer aussi aux concours territoriaux.

Des universités, telle l'université d'Orléans, ont mis en place des formations spécialisées donnant lieu à des stages en collectivité territoriale. Comme nous l'avons indiqué, elles devraient permettre de réduire la durée de la formation initiale d'adaptation postérieure au



recrutement. Mais leur objet n'est pas la préparation aux concours. Le soutien à ces formations spécialisées ne dispense donc pas de l'effort à la création de préparations aux concours.

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

Compte tenu des contraintes des collectivités, des agents ne peuvent parfois s'absenter pour suivre une formation préparatoire à un concours. Un enseignement par correspondance pourrait pallier ces difficultés de préparation aux concours internes de la fonction publique territoriale.

Il pourrait même être envisagé de créer, à l'image de ce qui s'est fait pour la fonction publique de l'État, des préparations aux concours internes dans le cadre desquelles les fonctionnaires pourraient continuer à percevoir leur rémunération. Ces préparations ne seraient accessibles qu'après une sélection des candidats.

B - La formation initiale.

1 - Une réduction de la durée de la formation initiale parfois envisageable.

Nous avons souligné l'intérêt de limiter, lorsque cela était possible, la formation initiale postérieure au recrutement. La mise en œuvre des possibilités offertes par le 2ème alinéa de l'article 3 de la loi du 12 juillet 1984 dans sa rédaction issue de l'article 51 de la loi du 27 décembre 1994 pourrait enfin être envisagée : il devrait être possible de dispenser au moins partiellement de la formation post-recrutement les lauréats titulaires de diplômes ou titres validant une formation spécialisée et reconnue par l'État.

2 - Une formation initiale dispensée pour partie dans les écoles de l'État.

Les administrateurs territoriaux et les attachés territoriaux pourraient être formés pour partie respectivement par l'École nationale d'administration (ENA) et par les Instituts régionaux d'administration (IRA).

Nous avons insisté sur la nécessaire mobilité des personnels. Nous avons mis l'accent sur l'intérêt des flux croisés des détachements de personnels entre fonction publique de l'État et fonction publique territoriale et souhaité une disparition des derniers obstacles statutaires à une telle mobilité. Nous avons souligné que l'avenir du service public commandait certainement une convergence des actions des services de l'État et des collectivités territoriales.

Or, cela suppose un rapprochement des hommes, la disparition des préventions et des à priori. Nous sommes convaincus qu'une formation commune est psychologiquement et sociologiquement un vecteur déterminant de la mobilité future et du travail en commun. Nous avons ainsi indiqué que si les cadres supérieurs de l'État accueillaient sans réticence les administrateurs de la Ville de Paris dans leurs administrations, c'était sans doute parce qu'ils avaient appris à travailler avec eux et à les apprécier dans le cadre de leur scolarité commune à l'École Nationale d'Administration. Les dernières réticences des agents de l'État disparaîtraient s'ils étaient conduits à apprécier leurs collègues territoriaux et à travailler à leurs côtés dans le cadre d'une formation commune.

Par ailleurs, la rareté des ressources publiques rend légitime la mise en commun des moyens. La multiplication des structures et des formations n'a pas nécessairement de justification. L'Institut national des études territoriales de Strasbourg, qui forme les administrateurs territoriaux, a des besoins en salles, équipements et lieux de vie auxquels peuvent répondre les locaux sous utilisés de l'ENA à Strasbourg. La collectivité nationale gagnerait en un rapprochement entre les deux écoles et éviterait, pour l'avenir, l'engagement de nouveaux investissements inutiles.

Certains de nos interlocuteurs restent cependant attachés à une spécificité de la formation territoriale et à l'émergence d'un " esprit territorial ". Cet attachement louable ne nous apparaît pas décisif. En tout état de cause il n'est pas incompatible avec le rapprochement que nous suggérons avec les écoles de l'État.

D'ores et déjà, l'ENA et l'Institut de formation des administrateurs territoriaux cohabitent de fait. L'ENA a une implantation strasbourgeoise à proximité de l'Institut installé en cette ville. L'ENA a ouvert à l'Institut son siège strasbourgeois surdimensionné et donc sous utilisé. Au delà des économies d'échelle souhaitables, il nous paraît nécessaire de profiter de la cohabitation des deux écoles. Les administrateurs territoriaux pourraient suivre partiellement une scolarité avec les élèves de l'État pour des matières d'intérêt commun (gestion, informatique ou langues par exemple). L'Institut pourrait lui aussi donner des cours communs aux élèves de l'ENA et aux administrateurs territoriaux pour des matières centrées sur le monde local. Mais pour des matières ou disciplines plus spécialisées, l'Institut de Strasbourg retrouverait alors exclusivement les administrateurs territoriaux.

Quant à l'ENA, elle a des enseignements répondant aux besoins exclusifs des administrations centrales (questions internationales ou élaboration de textes par exemple), d'ailleurs dispensés à Paris.

Un rapprochement est possible pour les enseignements et formations d'intérêt commun, sans création d'une structure nouvelle. L'Institut, simple service du CNFPT, dépourvu de la personnalité morale, peut se rapprocher de l'ENA sans que les spécificités territoriales soient méconnues. Les administrateurs territoriaux seraient ainsi formés pour partie à l'ENA, avec une formation spécifique dispensée par l'Institut. Quant au rapprochement entre les instituts régionaux d'administration formant les attachés de l'État et les écoles d'attachés territoriaux de Nancy, Montpellier et d'Angers, il est sans doute plus délicat à mettre en œuvre. Géographiquement ces écoles sont séparées. En outre, les périodes de formation ne sont pas les mêmes quant à leur durée et leur étalement dans le temps. Cependant, là encore une convergence pourrait être mise en œuvre. Les instituts régionaux d'administration pourraient accueillir les attachés territoriaux en formation. Des formations communes ou spécifiques aux attachés territoriaux pourraient être créées dans les IRA. Il est possible de profiter de la présence des IRA dans les régions où n'existent pas les écoles d'attachés territoriaux pour accueillir les attachés territoriaux en formation. Ils auraient ainsi l'avantage de rester à proximité des collectivités où ils sont affectés.

Relevons que l'article 24 de la loi du 12 juillet 1984 permet aux statuts particuliers de prévoir que les formations initiales sont confiées, par voie de convention, à des établissements publics. C'est ainsi que le CNFPT a conclu des conventions de formation avec l'École nationale du patrimoine pour les conservateurs territoriaux du patrimoine ou avec l'École nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques pour les conservateurs territoriaux de bibliothèques.

D'une façon générale, il est sans doute souhaitable que les écoles de formation des agents de l'État puissent accueillir les agents territoriaux.

### 3 - Une formation minimale pour les personnels de catégorie C.

Nous tenons à faire une dernière proposition en matière de formation initiale : nous pensons qu'une formation minimale de quelques jours devrait être envisagée pour les personnels de catégorie C. Il s'agirait d'une formation portant sur les institutions, le service public et ses missions. Nombreux ont été nos interlocuteurs regrettant que ces agents soient recrutés sans bénéficier d'une quelconque connaissance des institutions françaises, des collectivités locales et du service public.

#### C - La formation continue.

La formation continue assurée par le CNFPT n'a pas donné lieu à de réelles critiques. Les collectivités souhaitent néanmoins une plus grande diversité de l'offre de formation et une adaptation plus grande à leurs besoins. Est en jeu la " réactivité " de l'établissement public à la demande. Le CNFPT doit être plus encore à l'écoute des besoins des collectivités et en mesure d'y répondre dans les meilleurs délais.

Il est certain que les besoins en gestion, notamment en gestion des ressources humaines, sont

insuffisamment couverts. Un enseignement professionnalisé en finances, comptabilité, gestion des ressources humaines, répondrait à l'attente des collectivités.

L'ouverture aux nouveaux métiers liés à l'environnement passe aussi par une réorientation de la formation continue.

Nous tenons également à relever que le CNFPT pourrait se rapprocher de l'ENA en ce domaine. Cette école pourrait notamment faire bénéficier les agents territoriaux de son ouverture internationale. Des formations consacrées à la gestion locale dans les pays étrangers pourraient, par exemple, être ouvertes avec profit aux agents des collectivités territoriales. En ce domaine aussi un rapprochement entre le CNFPT et l'ENA est tout à fait souhaitable.

De la même façon, les IRA pourraient développer des formations continues communes aux agents de l'Etat et des collectivités territoriales

\* \*

\*

Le présent rapport est le résultat de cinq mois d'écoute, d'études et d'analyses. Les réformes que nous proposons nous paraissent susceptibles de conforter la fonction publique territoriale tout en réduisant les lourdeurs et rigidités inhérentes à la mécanique statutaire. Les acteurs ne souhaitent pas de profonds bouleversements mais attendent cependant des réformes. L'immobilisme les décevrait.

## ANNEXES

### Annexe I

Résumé des propositions

### Annexe II

Les réaménagements ponctuels de cadres d'emplois

### Annexe III

Liste des personnalités auditionnées

## Introduction

### I - Une exigence de professionnalisation

### II - Une exigence de transparence

#### A - La création d'un recueil des actes administratifs territoriaux

1 - Une organisation des concours déconcertante

2 - Une légalité contournée

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

### III - Pour une gestion statutaire plus efficace

#### A - Une indispensable coordination de la gestion des personnels

1 - Une coordination nationale institutionnalisée entre établissements publics de gestion

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

#### B - Favoriser le recrutement des fonctionnaires

1) Une nécessaire périodicité et régularité des concours

2) Une gestion dynamique des listes d'aptitude

3) Un encouragement au recrutement sur liste d'aptitude

#### 4) Les déchargés de fonctions

##### C - Valoriser et simplifier les concours

- 1) Donner une garantie absolue d'impartialité
- 2) Adapter les concours aux besoins des collectivités
- 3) Simplifier les concours sur titre
- 4) Une indispensable coordination
- 5) Les concours internes de professeurs de musique

##### D - Le cas spécifique du concours des administrateurs

- 1) Un nombre insuffisant de places mises aux concours
- 2) L'accroissement indispensable du vivier de recrutement
- 3) Poser une obligation de recrutement pour valoriser le concours
- 4) Revoir les épreuves du concours d'administrateur

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

##### F - Encourager la mobilité

- 1 - La mobilité interne
- 2 - La mobilité externe

##### G - Les déroulements de carrière : donner plus de souplesse

- 1 - Un assouplissement des quotas
- 2 - Un abaissement progressif des seuils

#### IV - La formation des hommes : une priorité

##### A - La préparation aux concours de la fonction publique territoriale

- 1 - La préparation aux concours externes doit être organisée par l'enseignement supérieur
- 2 - Quant à la préparation aux concours internes, il faudrait sans doute envisager une préparation par correspondance

##### B - La formation initiale

- 1 - Une réduction de la durée de la formation initiale parfois envisageable
- 2 - Une formation initiale dispensée pour partie dans les écoles de l'Etat
- 3 - Une formation minimale pour les personnels de catégorie C

##### C - La formation continue

#### Annexe I

##### Résumé des propositions

#### Annexe II

##### Les réaménagements ponctuels de cadres d'emplois

#### Annexe III

##### Liste des personnalités auditionnées

## Annexe I

### Résumé des propositions

I - Création d'un recueil des actes administratifs territoriaux pour assurer la publication.

- a) De toutes les déclarations de vacances d'emplois de catégories A et B.
- b) De toutes les décisions portant ouverture de concours.
- c) De tous les actes portant nomination de fonctionnaires de catégories A et B et recrutement de contractuels de niveaux A et B.

De cette publication, assurée par le CNFPT, dépendrait le caractère exécutoire des actes précités. Toutes les collectivités, y compris les non affiliées, et leurs établissements publics seraient concernés.

II - Création d'un Groupement d'intérêt public réunissant le CNFPT, les centres départementaux de gestion et l'Union nationale des centres de gestion.

Le GIP aurait pour compétences :

- a) De centraliser les informations détenues par les différents établissements publics pour en assurer une diffusion immédiate et générale (en l'état par Minitel) : concours, vacances d'emplois, bourse de l'emploi, nominations. Beaucoup de ces données auraient déjà fait l'objet d'une publication via le recueil des actes administratifs.
- b) De coordonner l'organisation des concours.

Le GIP arrêterait chaque année, avec correctifs trimestriels, les dates des concours, y compris de ceux organisés par les collectivités non affiliées. Des dates uniques seraient retenues pour les concours décentralisés d'un même cadre d'emplois, y compris pour ceux organisés par les collectivités non affiliées.

- c) D'assurer avec les centres départementaux de gestion une mise à jour permanente et immédiate des listes d'aptitude.

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

- a) Par la création d'un collège de collectivités non affiliées au sein des centres de gestion.
- b) Par l'institution d'une cotisation minimale obligatoire au titre des charges communes.

L'affiliation au centre resterait pour ces collectivités une option.

IV - Réorganiser les concours.

1 - Poursuivre la décentralisation des concours de catégorie B postérieurement à la création du GIP.

2 - Institution de frais d'inscription au concours, remboursables ou non encaissables pour les

candidats ayant passé l'ensemble des épreuves.

3 - Suppression des frais mis à la charge de la collectivité qui recrute un candidat admis à un concours organisé par le centre de gestion d'un autre département.

4 - Revoir périodiquement toutes les épreuves des concours pour les adapter aux besoins des collectivités en supprimant notamment les épreuves désuètes et inutiles.

5 - Modifier les épreuves du concours des administrateurs :

a) Suppression de la cinquième épreuve à option d'admissibilité du concours externe.

b) Adaptation du programme de l'épreuve de rédaction de note aux réalités territoriales.

c) Faire porter l'une des épreuves techniques de l'oral sur le droit et la gestion des collectivités locales.

d) Revoir l'épreuve orale en faisant porter son coefficient à 6, sans toutefois de note éliminatoire, et en modifiant son contenu. Pour le concours externe, le jury devrait questionner le candidat à partir de sa fiche de présentation ; pour le concours interne, le jury questionnerait le candidat à partir notamment de son expérience professionnelle.

6 - Recadrer les concours sur titre.

Lorsqu'un titre ou diplôme d'État suffit à l'exercice d'une profession, les concours devraient être systématiquement simplifiés. Ils se composeraient en :

une phase d'admissibilité par sélection sur dossier au vu des titres, expériences et des motivations des candidats;

une phase d'admission réduite à un entretien avec un jury composé de personnalités qualifiées.

7 - Envisager la suppression des concours internes et réservés de professeur de musique, quasiment impossibles à mettre en œuvre. Ils pourraient être remplacés par une voie interne au diplôme d'État correspondant.

8 - Création d'un troisième concours d'attachés et d'administrateurs, ouvert à tous ceux justifiant d'une expérience professionnelle dans le secteur public ou privé (par exemple 10 années d'expérience professionnelle).

9 - Affirmer l'impartialité des concours.

a) Les jurys doivent être extérieurs aux collectivités.

Les collectivités non affiliées qui décideraient d'organiser elles-mêmes les concours, choisiraient les membres du jury sur une liste de personnalités qualifiées rendue publique par le centre de gestion. Seul le Président du jury serait le représentant d'un jury par ailleurs allégué.

b) La composition des jurys serait rendue publique.

c) Les épreuves d'entretien avec les jurys pourraient être ouvertes au public.

d) Les enseignants ou formateurs préparant aux concours de la fonction publique territoriale ne pourraient siéger dans les jurys.

10 - Faire connaître dans les Universités et Instituts d'études politiques les concours territoriaux.

V - Favoriser le recrutement de fonctionnaires.

1 - Adapter le nombre de places aux concours aux besoins. Augmenter notamment le nombre de places mises au concours des administrateurs.

2 - Créer des listes complémentaires pour les résultats des concours.

3 - Réduire la durée de la formation initiale, notamment des lauréats du concours des attachés ayant obtenu un diplôme professionnalisé, validé par le ministre de l'éducation nationale (mise en œuvre de l'article 51 de la loi du 27 décembre 1994).

4 - Toute collectivité ou établissement qui aurait déclaré vacant un emploi d'administrateur, de conservateur ou d'ingénieur en chef serait tenu de recruter sur liste d'aptitude. Une liste de classement serait dressée par le jury et les lauréats auraient une priorité de choix selon leur rang.

5 - Encourager les déchargés de fonction à reprendre un emploi en sanctionnant effectivement ceux qui n'accepteraient pas trois propositions d'emploi, mais aussi plusieurs propositions de missions offertes par le CNFPT.

6 - Donner aux déchargés de fonction une formation d'aide à la reprise d'un emploi, leur permettant éventuellement d'être détachés dans un autre cadre d'emplois.

7 - Supprimer la possibilité de remplacer un agent titulaire passant à un exercice à temps partiel par un contractuel.

8 - Plafonner la durée d'embauche par une collectivité d'un même contractuel à 6 ou 9 ans ; mais, en ce qui concerne les contractuels de niveau B, permettre le renouvellement de leur contrat pour un an ou jusqu'à l'organisation du premier concours dans le cadre d'emplois correspondant à leurs fonctions.

VI - Une régulation nationale des cadres supérieurs territoriaux.

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

VII - Une mobilité encouragée.

1 - La mobilité interne.

a) Autoriser le détachement dans un autre cadre d'emplois d'une même collectivité.

b) Réexaminer la " Nouvelle Bonification Indiciaire ".

2 - La mobilité externe.

a) Création d'une bourse nationale de l'emploi (voir GIP).

b) Ouverture de tous les corps de l'État au détachement des fonctionnaires territoriaux, notamment le corps des administrateurs civils, sans prévoir d'intégration systématique.

c) Création d'une instance locale de dialogue réunissant les responsables des services publics locaux de l'État et des collectivités territoriales.

d) Mais, obligation pour les agents recrutés sur liste d'aptitude de rester 2 ou 3 ans dans leur premier emploi.

VIII - Améliorer la gestion des carrières.

1 - Accroissement des quotas d'avancement de grade.

Accroître progressivement de 5 % les quotas d'avancement de grade en commençant par les cadres d'emplois connaissant les plus forts blocages.

## 2 - Abaissement des seuils pour les emplois fonctionnels.

Abaissement progressif des seuils en fonction de l'ouverture des postes mis au concours (sur 5 ans ou 10 ans maximum) : une collectivité qui peut créer un emploi fonctionnel devrait pouvoir créer l'emploi statutaire correspondant.

- a) Une collectivité de 40.000 habitants peut ainsi créer un emploi fonctionnel de secrétaire général que seul un administrateur territorial peut occuper ; elle devrait pouvoir créer ledit emploi d'administrateur.
- b) Les communes peuvent créer un emploi fonctionnel de secrétaire général susceptible d'être occupé par un directeur territorial partir de 10.000 habitants mais ne peuvent créer l'emploi statutaire de directeur qu'à compter de 40.000 habitants. L'écart devrait être réduit.
- c) Le premier seuil fonctionnel devrait être abaissé de 5.000 à 3.500 habitants.

3 - Permettre aux communes de 40.000 à 80.000 habitants de recruter leurs secrétaires généraux adjoints parmi les administrateurs.

4 - Permettre aux communes de 10.000 à 20.000 habitants :

- a) de créer l'emploi fonctionnel de secrétaire général adjoint ouvert aux fonctionnaires de catégorie A ;
- b) de créer l'emploi de directeur des services techniques ouvert aux ingénieurs subdivisionnaires et ingénieurs en chef.

5 - Permettre aux communes de plus de 3.500 habitants de recruter un attaché principal.

## IX - La formation.

1 - Formation préparatoire.

- a) Organiser des préparations aux concours dans les IEP et les Universités.
- b) Envisager une préparation pour les fonctionnaires territoriaux par correspondance.
- c) Envisager le cas échéant une préparation spécifique aux concours pour les fonctionnaires, leur assurant le maintien d'une rémunération.

2 - La formation initiale.

- a) Formation partielle des administrateurs territoriaux à l'ENA et des attachés dans les IRA. Des tronc communs de formation réuniraient ainsi élèves de l'État et des collectivités locales.
- b) Une formation minimale de culture générale devrait être dispensée à tous les fonctionnaires nouvellement recrutés.

3 - La formation continue.

- a) Une meilleure réactivité du CNFPT aux besoins des collectivités est souhaitée, notamment en gestion des ressources humaines, finances, comptabilité et dans les métiers de l'environnement.
- b) Ouverture de la formation continue de l'ENA aux fonctionnaires territoriaux, via une association avec le CNFPT.



c) Ouverture des IRA à la formation continue des attachés territoriaux.

## Annexe II

Les réaménagements ponctuels de cadres d'emplois.

1 - Une remise en ordre de la catégorie B des filières techniques et culturelles.

a) Au sein de la filière technique, deux cadres d'emplois de catégorie B coexistent et se recouvrent de fait : les techniciens d'une part et les contrôleurs de travaux d'autre part. Même si la création du cadre d'emplois des contrôleurs de travaux a eu certainement sa raison d'être, sa coexistence avec celui des techniciens n'apparaît pas cohérente aux gestionnaires locaux. D'ailleurs, les concours ont pu être organisés en alternance, traduisant la perception d'une équivalence de fait entre les deux cadres d'emplois.

Les associations représentatives des techniciens territoriaux et des ingénieurs territoriaux souhaitent un recrutement dans ce cadre d'emplois au niveau Bac+2 et non plus simplement au niveau Bac. Ce souhait reflète une voie d'évolution qui induirait une hiérarchie entre d'une part les techniciens et d'autre part les contrôleurs de travaux dont le cadre d'emplois serait le débouché naturel de la maîtrise. En tout état de cause, une remise en ordre de la catégorie B de la filière technique apparaît nécessaire.

b) La filière culturelle a aussi deux cadres d'emplois de catégorie B très voisins : les assistants qualifiés de conservation du patrimoine et des bibliothèques d'une part et les assistants de conservation du patrimoine et des bibliothèques d'autre part. Normalement le cadre d'emplois des assistants qualifiés, dont l'accès est ouvert aux titulaires du baccalauréat et de diplômes professionnels, peut répondre à des besoins distincts du cadre d'emplois des assistants ouvert notamment aux titulaires du baccalauréat de l'enseignement général. Mais là encore la pratique conduit à s'interroger sur la coexistence de ces deux cadres d'emplois, dès lors que leurs agents accomplissent le plus souvent les mêmes tâches. Une même réflexion en vue d'un ajustement s'impose.

2 - Deux cadres d'emplois offrent des perspectives de carrière trop limitées.

a) Le cadre d'emplois de catégorie A de secrétaire de Mairie est venu répondre à un besoin incontesté des petites communes françaises. Le monde rural a besoin de gestionnaires de qualité. Le secrétaire de Mairie est parfois seul pour faire face aux demandes des usagers et aux exigences d'un service public de qualité. La recherche d'une plus grande intercommunalité peut d'ailleurs élargir leurs champs de compétences.

Mais, leurs perspectives de carrière sont en fait limitées. Pour accéder à d'autres responsabilités, notamment dans les plus grandes collectivités, ils se doivent d'accéder au cadre d'emplois des attachés.

Or, il est souvent très difficile de préparer le concours interne tout en restant en poste dans ces collectivités. Les plus petites communes ne peuvent se passer de leurs secrétaires de mairie qui ont beaucoup de difficultés à dégager du temps libre pour préparer les concours. Quant à la promotion interne, elle joue essentiellement en faveur des rédacteurs, qui relèvent d'un cadre d'emplois de catégorie B.

Une réflexion sur la promotion interne et le concours interne pour l'accès au cadre d'emplois des attachés nous paraît nécessaire. La situation particulière des secrétaires de mairie met en relief la nécessité plus générale de mieux envisager la préparation aux concours internes de la Fonction publique .

Il faut cependant s'interroger sur la pertinence du maintien, à terme, d'un cadre d'emplois de secrétaire de mairie. Nous pensons préférable que ce cadre d'emplois soit mis, à terme, en extinction au profit d'un élargissement du recrutement dans le cadre d'emplois des attachés.

b) Les agents techniques spécialisés des écoles maternelles ont été recrutés en nombre

significatif ces dernières années. Le recrutement se poursuit encore. Mais l'évolution probable des effectifs dans les écoles maternelles et la réorganisation consécutive du service public pourraient entraîner une diminution du nombre des écoles maternelles. Les communes auront ainsi des personnels aux missions statutaires très spécialisées dont elles ne savent que faire. Une modification des missions statutaires de ces personnels en vue d'une diversification et polyvalence est souhaitable. Elle serait peut-être plus simple à obtenir par un regroupement de ce cadre d'emplois avec un cadre d'emplois équivalent. Les deux voies de réflexions, modification du cadre d'emplois ou fusion avec un autre, sont envisageables.

Il est vrai que la création suggérée d'une possibilité de détachement dans un autre cadre d'emplois d'une même collectivité faciliterait la mobilité de ces personnels et leur reconversion.

### 3 - Des besoins particuliers.

a) La filière de la police municipale ne comprend pas de cadre d'emplois de catégorie B. Pourtant un personnel spécifique d'encadrement est nécessaire. C'est la seule création d'un nouveau cadre d'emplois que nous envisageons dans le présent rapport. Nonobstant notre souci de ne plus créer de nouveau cadre, nous pensons que la création d'une catégorie B dans la filière de police municipale est absolument nécessaire pour assurer l'encadrement des personnels.

b) Quant aux élus responsables des affaires culturelles dans les grandes municipalités, ils souhaitent la création des fonctions de directeur des services culturels. Nous comprenons leurs souhaits mais nous nous interrogeons sur l'utilité de la création d'un nouveau cadre d'emplois. La filière administrative devrait permettre de dégager des gestionnaires intéressés par les affaires culturelles à même de gérer de tels services. Il serait peut-être possible d'envisager une nouvelle spécialité pour le concours des attachés. De même, les concours de la filière technique pourraient, via des spécialités, prendre en compte les besoins particuliers en matière culturelle.

c) Enfin, une forte demande syndicale tend la création d'un cadre d'emplois de gardiens d'immeuble. Si le gouvernement entendait créer un tel cadre d'emplois, nous pensons qu'il serait sans doute opportun d'aligner les règles de déroulement de carrière sur le cadre d'emplois le plus proche de la filière technique.

## Annexe III

### Liste des personnalités auditionnées

#### ARNAULT

Jean-Pierre  
Président de " l'Union nationale de  
l'encadrement des collectivités territoriales.  
CGC "

#### AVRIL

Charlotte  
Chef de bureau à la Direction générale des  
collectivités locales au ministère de l'intérieur

#### BACQUER

Jean-Michel  
Secrétaire général de la ville de Rouen

#### BAILLET

Georges  
Président du " Syndicat national des  
secrétaires de mairie "

#### BEAUDOUIN

Jean-Christophe  
Administrateur à la ville de Nantes

#### BEAUVICHE

Bertrand

|             |   |
|-------------|---|
| BEUCUWE     | Secrétaire général d'Aurillac   |
|             | Serge   |
|             | Secrétaire fédéral de la " Fédération des<br>personnels des services publics et des<br>services de santé FO "   |
| BELLINA     |   |
|             | Aimé  |
|             | Président de " l' Association nationale des<br>directeurs et directeurs adjoints de centres de<br>gestion de la fonction publique territoriale "                        |
| BOUJARIC    |   |
|             | Michèle   |
|             | " Association des responsables territoriaux en<br>incident de carrière "  |
| BRETT       |   |
|             | Christian   |
|             | Chargé de mission auprès du Président de la<br>région Nord Pas-de-Calais  |
| BROCHARD    |   |
|             | Claude  |
|             | " Association des responsables territoriaux en<br>incident de carrière "  |
| CAMY-PEYRET |   |
|             | Michel  |
|             | Représentant du " Syndicat national des<br>secrétaires généraux et directeurs généraux des<br>collectivités territoriales "   |
| CARLES      |   |
|             | Joseph  |
|             | Professeur à l'université de Toulouse I   |
| CHEKROUN    |   |
|             | Elie  |
|             | Directeur de l'administration générale de la<br>région Ile-de-France  |
| CHEVAILLER  |   |
|             | Jean-Paul   |
|             | Président du " Syndicat national des<br>secrétaires généraux et directeurs généraux des<br>collectivités territoriales ", Secrétaire général<br>de la ville de Besançon |
| CLEPKENS    |   |
|             | Hugues  |
|             | Directeur général adjoint de la ville de Tours  |
| COANET      |   |
|             | Philippe  |
|             | Secrétaire fédéral de la " Fédération des<br>services publics CGT "   |
| COLOMBANI   |   |
|             | François  |
|             | Directeur du centre de gestion des<br>Bouches-du-Rhône  |
| COMTE       |   |
|             | Danielle  |
|             | Directeur du centre de gestion du Rhône   |
| COQUILLAUD  |   |
|             | Marie-Louise  |
|             | Secrétaire général de la région Centre  |
| CORNET      |   |
|             | Claire  |

Directeur du centre de gestion de la Grande  
 Couronne  
 CORNU  
 Augustin  
 Adjoint au Maire d'Orléans. " Fédération  
 nationale des collectivités territoriales pour la  
 culture "  
 DE VIGUERIE  
 Paul  
 Directeur général de " l'Association des  
 présidents des conseils généraux de France "  
 DEBEIRT  
 Vincent  
 Secrétaire général de la " Fédération des  
 services publics CGT "  
 DELAMAIRE  
 Michel  
 Secrétaire général de la ville du Havre  
 DELEVOYE  
 Jean-Paul  
 Maire de Bapaume. Sénateur du  
 Pas-de-Calais.  
 Président de " l'Association des maires de  
 France "  
 DENOIX DE SAINT  
 MARC  
 Renaud  
 Vice-président du Conseil d'État. Président du  
 conseil d'administration de l'E.N.A.  
 DERUY  
 Christian  
 Président du " Syndicat national des directeurs  
 et attachés territoriaux "  
 DONEDDU  
 Jacqueline  
 Secrétaire fédéral de la " Fédération des  
 services publics CGT "  
 DORNE CORRAZE  
 Marine  
 Directeur du centre de gestion de la Petite  
 Couronne  
 DUCRET  
 Pierre  
 Directeur de la caisse nationale de retraite des  
 agents des collectivités locales  
 DUEZ  
 Jean-Marc  
 Directeur de l'institut de Strasbourg  
 DUMELIE  
 Guy  
 Adjoint au maire d'Aubervilliers.  
 Vice-président de la " Fédération nationale  
 des collectivités territoriales pour la culture "  
 DUPUIS  
 Jérôme  
 Consultant  
 DURAFFOURG  
 Didier  
 Secrétaire national du " Syndicat national des

secrétaires généraux et directeurs généraux des collectivités territoriales "

FABRE  
Brigitte  
" Union nationale de l'encadrement des collectivités territoriales. CGC "

FOURDAN  
Danielle  
Directeur des ressources humaines de la ville de Rennes

GEAY  
Pierre  
Président de " l'Union nationale des centres de gestion "

GLAY  
Véronique  
Représentante du " Syndicat des directeurs et attachés territoriaux "

GOZARD  
Danièle  
Sous-directeur. Direction générale des collectivités locales au ministère de l'intérieur

GUENEGO  
Alexis  
Secrétaire général de la " Fédération Interco. CFDT "

M. GUILLON  
Représentant de " l'Association des techniciens territoriaux de France "

GUILLOU  
Jean René  
Directeur adjoint chargé des ressources humaines de la région Ile-de-France

HOURCADE  
Jean-Pierre  
Secrétaire général de la ville d'Auxerre

JACQUES  
Jean-François  
Représentant de " l'Association des bibliothécaires français "

JACQUOT  
Henry  
Professeur à l'université d'Orléans

JAMET  
Pierre  
Directeur général des services du conseil général du Rhône

LAHARY  
Dominique  
Représentant de " l'Association des bibliothécaires français "

LALLEMENT  
Didier  
Directeur général des collectivités locales

LE BRIS  
Raymond-François  
Directeur de l'E.N.A.

LE DIEU DE VILLE  
Nicole  
Président de " l'Association nationale des

directeurs des ressources humaines des  
départements "

LE GLANIC  
Anne-Marie  
Directeur de l'OPHLM de " Saint-Nazaire  
Habitat "

LEBRETON  
Claudy  
Président du conseil général des Côtes  
d'Armor. Président du centre de gestion des  
Côtes d'Armor

LEGRAND  
Jean-Marc  
Directeur général des services du conseil  
général de Maine-et-Loire

LEMAIGNEN  
Charles-Eric  
Directeur général de la région Centre

LEPAGE  
Christian  
Président de " l'Association des techniciens  
territoriaux de France "

M. LERAY  
Arsène  
Responsable du service Juridique de la  
" Fédération Interco. CFDT "

LEREY  
Directeur des ressources humaines de la ville  
de Nantes

M. LEROY  
Président du centre de gestion de  
Seine-et-Marne

LIEBERT-CHAMPAGNE  
Monique  
Directeur général adjoint des services de la  
région Ile-de-France

MADINIER  
Jean Gabriel  
Secrétaire général de Quimper

MAHE  
Philippe  
Directeur général des services des Côtes  
d'Armor

MAISONNEUVE  
Paul  
Secrétaire général de la ville de Pontivy

MARSAUD  
Jacques  
Président de " l'Association des élèves et  
anciens élèves de l'institut des hautes études  
territoriales "

MATHIEU  
Sylvain  
Représentant de l'Association " E.N.A. - 3ème  
concours "

Mme MERIOT  
Vice-présidente du " Syndicat national des  
secrétaires de mairie "

MILTGEN  
Luc

|             |                |  |
|-------------|----------------|--|
| MOSSE       | Yves           | Premier vice-président de " l'Association des ingénieurs des villes de France, des départements et des régions "             |
| ODE         | Bernard        | Délégué général de " l'Association des présidents de conseils régionaux "  |
| OLIVERES    | Christian      | Président de " l'Association des administrateurs territoriaux de France "  |
| ORDRONNEAU  | Camille        | Directeur général du CNFPT   |
| PENY        | Paul           | Secrétaire général de la " Fédération des personnels des services publics et des services de santé FO "                      |
| PETIT       | Evelyne        | Sous-directeur - Direction générale des collectivités locales au ministère de l'intérieur                                    |
| POTEAU      | Gérard         | Directeur des ressources humaines de la ville d'Auxerre  |
| PREVOST     | Patrick        | Délégué général de la " Fédération nationale des collectivités territoriales pour la culture "                               |
| Mme PRUVOST |                | Secrétaire national du " Syndicat national des secrétaires généraux et directeurs généraux des collectivités territoriales " |
| REIMINGER   | Gérard         | Représentante du " Syndicat national des secrétaires de mairie "   |
| RICOT       | René           | Représentant de " l'Union nationale des syndicats autonomes de la fonction publique territoriale "                           |
| RIQUELME    | Christian      | Président de la " Fédération nationale des agents des collectivités territoriales CFTC "                                     |
| ROGNARD     | Michel Antoine | Directeur général de " l'Office public d'habitation à loyer modéré du Doubs "  |
| SAURAT      | Isabelle       | Maire de Mâcon. Président du conseil supérieur de la fonction publique territoriale  |
|             |                | Représentant de l'Association " E.N.A. - 3ème concours "   |

SCHRODER  
Joëlle  
Secrétaire général de " l' Association des responsables territoriaux en incident de carrière "

SENIMON  
Michel  
Directeur adjoint des ressources humaines au conseil général des Pyrénées-Atlantiques

SOISSON  
Jean-Pierre  
Député -Ancien président du CNFPT

SUIGNARD  
Gilles  
Président de " l' Association des responsables de personnels des grandes villes de France "

THENAULT  
Michel  
Ancien directeur générale des collectivités locales - préfet des Yvelines

TIQUET  
Robert  
Président de " l' Association des ingénieurs des villes de France, des départements et des régions "

TISSOT PAGES  
Alexandra  
" Association des présidents des conseils généraux de France "

TOUVET  
Laurent  
Maître des requêtes au Conseil d'État, commissaire du Gouvernement près la section du contentieux

VAN OOST  
Yves  
Secrétaire général de la " Fédération nationale des agents des collectivités territoriales CFTC "

VANNESTE  
Christian  
Président de la " Fédération nationale des collectivités territoriales pour la culture "

VECTEN  
Albert  
Sénateur. Président du conseil général de la Marne.  
" Association des présidents des conseils généraux de France "

VOISIN  
Gilbert  
Secrétaire général de " l' Union nationale des syndicats autonomes de la fonction publique territoriale "

VOISINE  
Henry  
Représentant du " Syndicat Interco. CFDT "