

Le Processus de Décentralisation en France et son Impact sur le Statut des Agents Publics Locaux

Vincent Potier

Directeur Général du Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT) - France



اللامركزية وتأثيرها في أوضاع الوظيفة العامة المحلية في فرنسا

ملخص

يتناول الكاتب فنسان بوتيري، وهو مدير عام المركز الوطني الفرنسي لتدريب موظفي السلطات المحلية، موضوع الانتقال نحو اللامركزية في فرنسا وتأثيرها في الوظيفة العامة المحلية من ناحية: (1) توزع الوظائف العامة وتطورها، و(2) آليات التوظيف، و(3) السياسة المتبعة في تحديد معدلات الرواتب والأجور، و(4) أخيراً إدارة الموارد البشرية.

ويشير الكاتب إلى مشكلتين أساسيتين تواجهان إدارة الوظيفة العامة المحلية في فرنسا، الأولى تتعلق بالقيود المالية التي تفرضها الدولة في إطار خفض فاتورة الأجور التي تمثل نحو حوالي 35 في المئة من إجمالي النفقات التشغيلية في الدولة وهي تصل إلى 50 في المئة في السلطات المحلية؛ والثانية مرتبطة بالتطور السريع الذي يصيب طبيعة المهن والوظائف، الأمر الذي يتطلب قدرة على التكيف والتعلم. ويخلص الكاتب إلى أهمية تدريب الموظفين المحليين وتطوير قدراتهم، وبخاصة أن الدور الذي تؤديه المجتمعات المحلية بات يمثل الجزء الأكبر من الاقتصاد الفرنسي.

الكلمات المفتاح

فرنسا، اللامركزية، الوظيفة العامة المحلية، إدارة الموارد البشرية، جودة الخدمة العامة، المجتمعات المحلية، تطوير القدرات.

Introduction

La réforme du droit de la fonction publique à la Libération est marquée par la loi du 19 octobre 1946, portant statut général des fonctionnaires de l'État. Le statut des fonctionnaires communaux date du 28 avril 1952. Mais ce n'est qu'en 1983 qu'a été créée une fonction publique territoriale.

Suite à la première loi de décentralisation du 2 mars 1982, la loi du 13 juillet 1983 porte droits et obligations des fonctionnaires et s'applique à tous les agents des trois versants de la fonction publique française (d'État, territoriale, hospitalière). La loi du 26 janvier 1984 organise les dispositions statutaires relatives spécifiquement à la fonction

publique territoriale (FPT) et inscrit en particulier ses principes fondateurs d'unité, de spécificité et de parité avec la fonction publique d'Etat. Dès 1983, le législateur renforce les missions de formation du Centre de Formation des Personnels Communaux (CFPC), devenu le CNFPT en 1987, afin d'accompagner le développement des compétences professionnelles des agents locaux.

De 1982 à 2003, plusieurs textes législatifs vont marquer la réforme de la décentralisation française. En vertu du principe de libre-administration, les tutelles administratives, financières et techniques de l'Etat sur les collectivités sont supprimées; des transferts de compétences vers les collectivités territoriales sont organisés; la coopération intercommunale est renforcée ainsi que la démocratie participative.

En 2003, la loi constitutionnelle du 28 mars marque le lancement d'une nouvelle étape de décentralisation. L'article 1 de la Constitution précise que "l'organisation de la France est décentralisée". La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales va organiser une seconde vague de décentralisation en confiant de nouvelles responsabilités aux collectivités et en organisant le transfert de plusieurs milliers d'agents de l'Etat vers les régions et les départements (techniciens, ouvriers et agents de services des collèges et lycées, personnels du ministère de l'équipement). 135,000 agents vont ainsi changer d'employeurs.

Afin d'accompagner ces évolutions, le statut des agents de la fonction publique territoriale est modifiée en 2007 (loi du 19 février) par l'introduction d'un droit à la formation professionnelle tout au long de la carrière ainsi qu'en 2009 par la loi du 3 août qui simplifie les règles de mobilité et les parcours professionnels dans la fonction publique.

Le processus de décentralisation se poursuit actuellement par l'introduction de nouveaux textes législatifs qui réforment l'organisation territoriale française:

Outre la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite "loi MATPAM", la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe du 7 août 2015 procède notamment au renforcement des régions par un redécoupage de leurs limites (passage de 22 à 13 régions), à un élargissement de la taille minimale des intercommunalités, à un repositionnement des départements et à de nombreux ajustements dans le fonctionnement quotidien des collectivités territoriales.

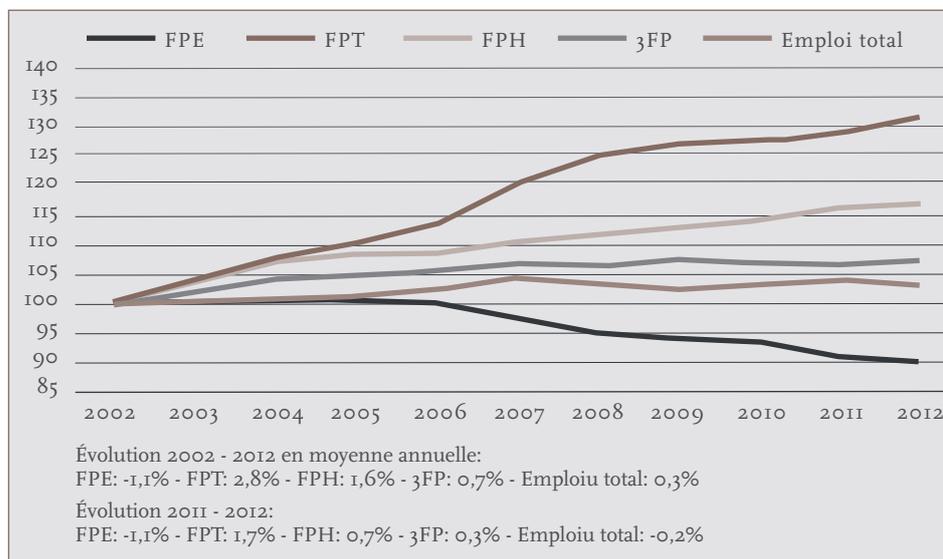
Ces vagues successives de décentralisation, menées au fil des années dans des contextes financiers de plus en plus contraints, se traduisent par de profondes évolutions des ressources humaines au sein des collectivités territoriales aussi bien sur le plan quantitatif que qualitatif.

Le champ d'action du fonctionnaire territorial est en effet devenu extrêmement large et diversifié, à la mesure des services offerts à la population dans de très nombreux domaines. Cela se traduit par l'existence de 231 métiers différents, structurés par le CNFPT, répartis entre 54 cadres d'emplois et 8 filières (voir l'annexe).

Les effectifs territoriaux sont passés de 600,000 au début des années 1970 à 1,800,000 aujourd'hui, à comparer à 2,300,000 fonctionnaires d'Etat.

Le lauréat doit candidater sur un marché public de l'emploi territorial qui lui est ouvert sur un temps limité (maximum trois années après le concours), ce qui introduit une dose de concurrence entre lauréats et également entre collectivités selon leur niveau d'attractivité

Figure No. (1)
Évolution des effectifs de la fonction publique depuis 2002 (base 100 en 2000)



Source: FGE, Colter, DADS, SIASP, Insee. Enquête SAE, Drees. Traitement DGAFP-DES.
Champ 3FP: emplois principaux, tous statuts. Hors bénéficiaires de contrats aidés.
France entière = Métropole + DOM (hors COM et étranger).

Cette transformation du paysage public n'est pas sans questionner les modalités d'accompagnement des agents publics comme par exemple l'application du statut, jugé par certains comme un carcan ou la nécessité de développer de plus en plus des modes de management participatif en lien avec les projets de développement locaux.

Fonction publique de l'Etat et fonction publique territoriale en France: approche comparée de la gestion des ressources humaines (chiffres au 31/12/2012)

Le champ d'action du fonctionnaire territorial est en effet devenu extrêmement large et diversifié (...). Cela se traduit par l'existence de 231 métiers différents, (...) répartis entre 54 cadres d'emplois et 8 filières

1- Les effectifs

L'effectif s'élève à 5.4 millions d'agents dans la fonction publique sur le territoire national, soit un emploi sur cinq en France (secteurs privé et public). Moins de la moitié appartient à la fonction publique d'Etat (44%); plus d'un tiers à la fonction publique territoriale (35%) et environ un cinquième (21%) à la fonction publique hospitalière. Les effectifs de la fonction publique territoriale continuent de progresser en 2012 (+1.7%).

La progression est sensible dans l'ensemble du secteur communal, plus particulièrement accentuée dans les établissements intercommunaux. (+ 5.1%).

Au 31 décembre 2012, la fonction publique territoriale emploie 1.862 million d'agents: 76.2% dans les communes et intercommunalités, 19.2% dans les départements et 4.4% dans les régions.

2- Les principales caractéristiques des agents de la FP et FPT en particulier

Sur les modes de recrutement et la gestion des carrières:

La voie privilégiée de recrutement dans la fonction publique est le concours. Cependant, la réussite à un concours dans la fonction publique territoriale ne garantit pas l'accès automatique à un emploi. Le lauréat doit candidater sur un marché public de l'emploi territorial qui lui est ouvert sur un temps limité (maximum trois années après le concours), ce qui introduit une dose de concurrence entre lauréats et également entre collectivités selon leur niveau d'attractivité (conditions de travail, régime indemnitaire,...).

La fonction publique est composée de 70.7% de titulaires fin 2012 (1,429,935). Le nombre de non-titulaires augmente de 1.5% par an. Avec 19.8% (369,653), la fonction publique territoriale est la fonction publique où la part des agents sous contrat à durée déterminée est la plus élevée. Cette situation reflète en particulier la double difficulté actuelle des collectivités: satisfaire les besoins pour des métiers émergents et en évolution nécessitant des compétences techniques très spécifiques et ne pas alourdir trop la masse salariale par des titularisations.

Le système français repose sur une fonction publique de carrière. Les agents bénéficient d'un déroulement de carrière régulier à partir d'avancements selon leur ancienneté et leur valeur professionnelle. Le grade est séparé de l'emploi. L'emploi auquel le grade donne vocation correspond au poste de travail, à la fonction confiée au fonctionnaire par l'autorité territoriale employeur.

Sur la répartition des effectifs:

Traditionnellement, la répartition des effectifs dans la fonction publique territoriale montre que celle-ci est une fonction publique de proximité à l'utilisateur. Alors que dans l'ensemble des 3 fonctions publiques (fonctions publiques de l'Etat, territoriale et hospitalière), près d'un agent sur deux relève de tâches d'exécution (46%), ils sont 77 % dans la fonction publique territoriale. Ils en représentent 91% des agents de la filière technique qui elle-même regroupe près de 46% des agents territoriaux. Ces agents d'exécution sont également très nombreux dans les filières sécurité-police municipale (91%), animation (83%), incendie secours (81%) et dans la filière administrative, 61%. A contrario, le taux d'encadrement est plus faible dans la fonction publique territoriale que dans la fonction publique d'Etat.

Sur la politique salariale:

Concernant la politique salariale, elle est menée sous une contrainte budgétaire de plus en plus forte. Les évolutions relèvent d'un statut et d'indices fixés réglementairement. Les marges de manœuvre des employeurs sont limitées.

La part des primes est importante, en moyenne 28% dans la fonction publique d'Etat, 18% dans la fonction publique territoriale et montre une volonté forte de mettre l'accent sur l'individualisation des rémunérations.

Le salaire net mensuel moyen en 2012 dans la fonction publique d'Etat s'élève à 2,465 euros contre 1,848 euros dans la FPT; cette comparaison a peu de signification en raison de la typologie des emplois qui varie entre les deux fonctions publiques (les agents d'exécution sont beaucoup plus nombreux dans la fonction publique territoriale).

(...) (la) loi NOTRe du 7 août 2015 procède notamment au renforcement des régions par un redécoupage de leurs limites (passage de 22 à 13 régions), à un élargissement de la taille minimale des intercommunalités

Table No. (1)
Les finances des collectivités locales en 2013

	Communes	Groupements à fiscalité propre	Secteur communal: Régions communes et groupements	Départements	Régions	Ensemble
Dépenses totales	100,8	41,1	132,5	72,4	28,7	233,6
Dépenses de fonctionnement	67,3	29,4	87,3	57,6	17,6	162,6
dont dépenses de personnel	35,0	6,7	41,7	11,8	3,1	56,6
dont intérêts de dette	2,3	0,7	3,0	0,9	0,6	4,5
Recettes de fonctionnement	79,1	34,5	104,3	64,7	22,9	191,8
dont concours financiers de l'État	18,9	8,7	27,7	14,9	9,3	52,0
dont impôts locaux	32,3	17,8	50,0	20,6	4,8	75,3
dont autres impôts et taxes	6,2	4,3	10,6	21,9	7,8	40,3
Épargne brute:	11,9	5,0	16,9	7,1	5,3	29,3
excédent de fonctionnement						
Dépenses d'investissement	33,5	11,7	45,2	14,7	11,1	71,1
dont dépenses d'équipement	24,9	7,2	32,1	6,8	2,8	41,7
dont subventions versées	1,5	1,8	3,3	4,6	5,8	13,7
dont remboursements de dette	6,1	1,8	7,9	-	2,1	12,8
Recettes d'investissement	19,2	6,1	25,4	7,1	5,4	37,8
dont emprunts	7,3	2,6	9,9	3,8	3,1	16,8
Dette au 31/12	62,9	22,1	85,0	32,2	20,3	137,5

Source: DGFIP, DGCL

Les données figurant dans la colonne secteur communal ne correspondent pas à la somme des opérations "communes" et "groupements à fiscalité propre": les reversements fiscaux des groupements vers leurs communes membres ont été neutralisés en dépenses comme en recettes de fonctionnement.

La tendance actuelle, toutes fonctions publiques confondues est de rapprocher les outils et modes de gestion des ressources humaines. Par exemple, par la mise en place d'une bourse commune de l'emploi public, un cadre législatif favorisant la mobilité inter-fonction publique (depuis 2009 et pour les trois fonctions publiques, tous les corps ou cadres d'emplois sont accessibles aux fonctionnaires par la voie du détachement ou de l'intégration direct) ou la mise en place d'entretien d'évaluation annuelle et de fixation d'objectifs professionnels (individuels et/ou collectifs).

Les défis actuels pour les collectivités territoriales

Les principaux défis auxquels sont confrontées les collectivités territoriales concernent deux thématiques:

- La maîtrise de la masse salariale dans un contexte de réduction des dotations de l'Etat est aujourd'hui la première priorité des collectivités en matière de ressources humaines (35% des dépenses de fonctionnement, 52% dans les communes). Elle se traduit essentiellement par une gestion plus prévisionnelle et prospective des effectifs (par exemple

une collectivité sur cinq prévoit de ne remplacer aucun départ en retraite) ainsi que la mutualisation de fonctions et services.

- L'attractivité et l'adaptation des métiers aux évolutions des missions des collectivités, de plus en plus importantes et diversifiées, nécessitent une vigilance particulière.

La formation est, à cet égard, un levier fort de promotion sociale dans la fonction publique territoriale. Le CNFPT accompagne les agents et les collectivités dans le développement de leurs compétences depuis plus de trente ans. La loi du 19 février 2007 l'a conforté dans sa mission de formation, de la préparation des concours à la professionnalisation des agents, quelle que soit leur catégorie A, B ou C, grâce à la formation tout au long de la carrière. Cette loi a ainsi permis de réduire l'écart du nombre de jours de formation suivis par an entre les agents de l'Etat et des collectivités; néanmoins, il reste manifeste: 6.9 jours en moyenne dans la fonction publique d'Etat en 2012 contre 2.6 jours dans la fonction publique territoriale.

La fonction ressources humaines est de mieux en mieux structurée dans les collectivités avec l'appui de l'encadrement qui est associé à la réflexion sur les métiers et au renforcement des compétences dans le cadre des plans de formation et de l'évaluation des agents.

Les enjeux sont importants au regard du poids des collectivités dans l'économie nationale. 71% des investissements publics français sont réalisés par les collectivités: cela suppose un haut niveau de compétences techniques et juridiques et des capacités de pilotage des projets de plus en plus complexes.

En parallèle, la structure des effectifs nécessite un gros effort d'accompagnement des agents en catégorie C (77% de l'effectif total). Le CNFPT accorde une grande attention à ces besoins.

De manière plus transversale, les fonctions managériales nécessitent d'être soutenues afin de mieux accompagner les changements dans la conduite de l'action publique locale.

Malgré la complexité de la structure politico-administrative de la décentralisation française, la fonction publique territoriale est reconnue comme une fonction publique de proximité qui répond aux attentes du citoyen. Ses réalisations sont tangibles, en phase avec les territoires et s'inscrivent de plus en plus dans le cadre d'une concertation entre les élus et les citoyens. Ainsi, la fiscalité locale, bien que conséquente, est rarement contestée par le citoyen-contribuable.

Le défi, dans un contexte de raréfaction des ressources, est bien le maintien de la qualité des services publics rendus face à une demande de plus en plus soutenue.

(...) Une seconde vague de décentralisation (a lieu) en confiant de nouvelles responsabilités aux collectivités et en organisant le transfert de plusieurs milliers d'agents de l'Etat vers les régions et les départements. 135,000 agents vont ainsi changer d'employeurs

Annexe

Tableau No. (2)

Effectifs et caractéristiques par catégorie et par filière d'emplois (hors emplois aidés) au 31 décembre 2012

Hors administrations parisiennes et pompiers de marseille par catégorie et filière		Titulaires ou stagiaires	Non titulaires*	Ensemble	(%) national	Part des titulaires (%)	Taux de féminisation (%)	Part des plus de 55 ans (%)
Catégorie	Catégorie A	112,844	41,569	154,413	8.6	73.1	59.1	24.3
	Catégorie B	186,386	49,109	235,495	13.1	79.1	64.7	17.1
	Catégorie C	1,060,324	294,683	1,355,007	75.6	78.3	60.1	18.1
	Catégorie inconnue**	17,129	31,208	48,337	2.7	35.4	68.1	17.5
Filière	Administrative	325,572	57,660	383,232	21.4	85.0	82.8	18.2
	Technique	672,131	114,478	786,609	43.9	85.4	40.9	20.1
	Culturelle	41,444	14,561	56,005	3.1	74.0	65.1	18.4
	Sportive	12,651	5,611	18,262	1.0	69.3	27.6	14.8
	Sociale	116,542	34,416	150,958	8.4	77.2	96.1	17.6
	Médico-sociale	55,299	18,666	73,965	4.1	74.8	95.7	16.5
	Médico-technique	1,579	546	2,125	0.1	74.3	73.1	13.8
	Police municipale	20,395	548	20,943	1.2	97.4	21.0	12.7
	Incendie et secours	38,471	253	38,724	2.2	99.3	4.4	7.2
	Animation	51,981	34,110	86,091	4.8	60.4	71.0	5.8
	Emplois hors filière NET	17,284	93,628	110,912	6.2	15.6	77.9	25.0
	Autre hors NET	23,334	42,092	65,426	3.6	35.7	60.7	20.0
	Ensemble	1,376,683	416,569	1,793,252	100.0	76.8	60.8	18.5
	Ensemble des collectivités au 31-12-2011	1,356,771	405,689	1,762,460		77.0	60.7	17.3

* ensemble des non titulaires y compris les assistants maternelles et les apprentis.

** emplois non classables dans une catégorie.

Source: INSEE - SIASP au 31 décembre 2012. Traitement: observatoire de la FPT - CNFPT. n.d.: données ne répondant pas aux conditions d'utilisation fixées par le comité du secret statistique.

