

SYNTHESE

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

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

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

Afin de réaliser cette étude, le CSFPT a choisi quatre intercommunalités³ qu'il a jugées représentatives des problématiques liées à la mise en œuvre de la réforme territoriale : différents entretiens y ont été menés afin de réaliser une analyse de la situation des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Ces entretiens ont été complétés par des échanges avec les organisations syndicales représentées au CSFPT.

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

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

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

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

³ Nantes Métropole ; Nice Côte d'Azur ; Est Ensemble et Plaine Commune

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

C. Les enjeux relatifs aux situations professionnelles

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

Cinq **risques** majeurs ont été identifiés :

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

Quelques **recommandations** ont pu être proposées :

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

D. Les leçons en termes de conduite du changement

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

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

* * *

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