



Rapport

sur les agents à temps non-complet

et sur l'impact des lois NOTRe et MAPTAM

dans le domaine des ressources humaines

Séance Plénière du 15 février 2023

Rapporteur : Gil AVEROUS, Président de la FS1

Sommaire

Introduction générale	3
PARTIE 1 - Les agents à temps non-complet.....	6
Sommaire des tableaux présentés	6
Introduction.....	7
Constat général.....	8
Conditions de recrutement des emplois à temps non-complet après la loi du 6 août 2019	27
Comparatif des évolutions	29
Conclusion partie 1	35
PARTIE 2 - L'impact des lois NOTRe et MAPTAM dans le domaine des ressources humaines	36
Introduction.....	36
Les études du CNFPT et de la FNCDG/AdCF	37
Une première étude du CNFPT porte sur 7 régions.....	37
Le deuxième volet de l'étude du CNFPT porte sur les effets RH des fusions d'intercommunalités.	38
L'enquête d'avril 2021 menée par la FNCDG et l'AdCF.....	41
Le point de vue des agents	43
Conclusion partie 2	45
Conclusion générale.....	46

Introduction générale

Ce rapport a pour objet de rendre compte des travaux réalisés ces deux dernières années : la note sur les agents à temps non-complet et celle portant sur l'impact des lois NOTRe et MAPTAM dans le domaine des ressources humaines.

La réflexion du CSFPT a été alimentée ces derniers mois par des sujets susceptibles de préparer et de renforcer les enjeux du RSU comme outil - parmi d'autres - de pilotage de la stratégie et de la gestion des ressources humaines dans les collectivités. La transition nécessaire des Bilans sociaux vers le Rapport social unique nécessite de déterminer clairement tous les enjeux de ces mutations.

Or, si le paysage territorial a changé du fait des lois MAPTAM et NOTRe, le paysage statutaire a lui aussi profondément évolué à la suite de la loi de transformation de la fonction publique : possibilités de fusions et de mutualisations, introduction du financement obligatoire de la PSC par les employeurs territoriaux, ouverture aux recrutements de contractuels, instauration de la rupture conventionnelle, possibilité de négociation collective sur certains sujets...

C'est donc bien l'environnement territorial autant que le contexte statutaire qui ont connu des transformations majeures.

Deux notes de problématique sur les « Agents à temps non complets » et « Les conséquences des lois MAPTAM et NOTRe sur la DRH », ainsi que l'ensemble du travail mené sur les contractuels et la PSC, concernent un volet très important de l'évolution du contexte statutaire ou structurel des collectivités.

C'est pour cela que la FS1 a souhaité s'y intéresser, non seulement pour l'aspect statistique, mais surtout pour la gestion future avec la mise en œuvre depuis décembre 2020 des lignes directrices de gestion et du Rapport social unique. En effet, l'institution récente de ces deux outils oblige les collectivités à prendre en compte tous les aspects de la GRH.

Il est important de se pencher sur ces deux aspects parce que la présence des agents à temps non complet est significative dans les collectivités et plus encore, dans les petites communes, et que les lois MAPTAM et NOTRe ont changé ce contexte en facilitant les fusions et les mutualisations.

Désormais, il doit être possible d'avoir une vue globale de la DRH des collectivités avec l'élaboration du RSU, ancien bilan social, créé par l'article 5 de la loi de transformation de la fonction publique, qui est désormais annuel et qui doit servir de base pour établir un état des lieux de la collectivité présenté au comité social et pour établir les lignes directrices de gestion mais pas uniquement. Les collectivités doivent utiliser ce nouvel outil dans cette perspective et dans le cadre d'un dialogue social.

La FS1 présente dans ce rapport les principaux enjeux qui illustrent clairement les questions auxquelles les collectivités doivent être attentives dans la perspective d'établir ces lignes directrices de gestion.

Ainsi, la note sur les lois MAPTAM et NOTRe en appelle à des règles précises de gestion qui se trouvent en partie définies dans les lignes directrices de gestion.

La décentralisation est uniforme pour toutes les collectivités et la différenciation introduit un facteur aléatoire en fonction des collectivités ou des EPCI fusionnés. Toutes les « combinatoires » sont

possibles : fusions homogènes (de collectivités de même nature), ou hétérogènes (de nature différente.) Et donc les risques en matière de DRH sont proportionnels à la différence - quantitative et qualitative - des collectivités et/ou des EPCI fusionnés.

Il faudrait donc, au-delà des aspects statutaires, établir des règles de fonctionnement incontournables pour ces périodes de mutation lourde des services ou de transformation des collectivités, avec des passages obligés ; anticiper, informer, former, dialoguer, associer les agents.

Cette différenciation a des conséquences importantes sur les personnels et leur gestion et c'est ce que le CSFPT entend souligner.

Il en est de même pour les agents à temps non complet dont la situation doit être rendue visible pour l'améliorer.

La loi de transformation de la fonction publique a introduit de nouvelles dispositions (recrutement accru des contractuels, financement obligatoire de la PSC, rupture conventionnelle, incitations à la formation des agents les moins qualifiés) et des instruments pour faciliter ces changements (RSU, lignes directrices de gestion, négociation collective).

Premier changement important, la réforme du recrutement des contractuels oblige à avoir davantage de précisions statistiques sur les emplois qu'ils occupent (permanents ou non permanents, grade, emplois temporaires...). La DGCL a communiqué des éléments sur ces sujets. Il conviendra, à l'avenir d'intégrer ces éléments au RSU. Au 31 décembre 2019, on estime à 275 000 le nombre de contractuels occupant un emploi permanent. 36 % des collectivités ont parmi leur personnel des contractuels qui occupent un emploi permanent, soit 58 % des collectivités ayant au moins un agent.

On les trouve plus fréquemment dans les syndicats et autres établissements publics intercommunaux, dans les communautés de communes et dans les communes de moins de 1 000 habitants et leurs établissements. Au contraire, ils sont moins présents dans les Conseils départementaux et dans les SDIS.

21 % des contractuels occupant un emploi permanent sont en contrat à durée indéterminée (CDI) et 79 % en contrat à durée déterminée (CDD). Les hommes occupent un peu plus souvent un CDI que les femmes (23 % contre 20 %).

Les contractuels occupant un emploi permanent travaillent majoritairement dans la filière technique (41 %), puis dans la filière administrative (21 %). Les filières « Sociale » et « Animation » regroupent chacune 11 % des effectifs de contractuels occupant un emploi permanent.

Au 31 décembre 2019, on estime à 313 000 le nombre de contractuels occupant un emploi non permanent. Il peut s'agir de vacataires, d'assistants familiaux, d'emplois aidés, ou encore de personnels recrutés pour faire face à un accroissement temporaire ou saisonnier de l'activité. Ils sont plus présents dans les conseils départementaux.

Parmi les contractuels occupant un emploi non permanent, 40 % ont été recrutés pour faire face à un accroissement temporaire d'activité ou un accroissement saisonnier d'activité. 12 % sont des vacataires, 11% des assistants familiaux et 9 % des emplois aidés.

La négociation collective transformera probablement et durablement la manière de piloter la DRH. Ni les employeurs, ni les syndicats n'y sont vraiment préparés, c'est une méthode nouvelle à laquelle les partenaires sociaux doivent se familiariser et pour cela se former. C'est, au-delà de la méthode, une attitude que doivent prendre les partenaires sociaux à l'égard des questions de DRH.

Le financement obligatoire de la PSC par les collectivités employeurs nécessite une attention plus soutenue des employeurs aux questions de santé et de vieillissement des agents et obligera les partenaires sociaux à avoir une négociation sur le sujet. Les centres de gestion ont un rôle déterminant dans l'appréhension de ce sujet par les petites communes. En prévision de la réforme, la FNCDG a diligenté une enquête dès novembre 2020 pour avoir les premiers éléments utiles, un rapport plus précis devrait, à la rentrée, compléter ces données. En 2020, 56% des collectivités indiquaient avoir mis en place un financement de la PSC avec une prédominance - normale dans les collectivités - pour la garantie prévoyance. La DGCL confirme ces éléments puisqu'en 2019, sur 44 100 collectivités, 46% avaient mis en place un financement de la PSC, avec une dominante « prévoyance ». Mais, évidemment, il faudra réévaluer cela en fonction du nouveau dispositif de financement de la PSC.

De même, la possibilité de rupture conventionnelle ajoute un outil à la gestion des personnels, il y a nécessité de disposer de statistiques sur le nombre de ruptures conventionnelles, leur coût ainsi que le nombre de refus de la part des employeurs.

Autre aspect important pour les agents d'outre-mer, la réforme des congés bonifiés, le CSFPT demande des statistiques plus précises, permanentes et actualisées et une révision des critères des « intérêts matériels et moraux » qui fondent cette procédure. Un véritable « observatoire » des congés bonifiés devrait être mis en place auprès de la FS 1 pour mesurer l'impact de la réforme et faire des propositions d'amélioration.

Il faudra être attentif à ce que soient effectivement intégrées au RSU les données issues du DUERP ainsi que des statistiques sur les troubles psycho-sociaux, troubles musculo-squelettiques, les démarches de prévention des risques cancérogènes, mutagènes toxiques pour la reproduction.

Enfin, à terme, la réforme des retraites -quels que soient les choix qui sont faits pour la fonction publique- aura un effet sur la gestion des âges dans les collectivités et donc sur leur équilibre démographique.

De la même manière, il conviendra de développer dans le RSU un outil d'analyse des négociations collectives : contenus, méthodes...

Le RSU a pour vocation de mieux connaître la GRH effective des collectivités pour faire de ces connaissances un outil de base de pilotage des ressources humaines en collectivité. Encore faut-il qu'il contienne toutes les données utiles et qu'il soit connu et exploité de manière pertinente.

PARTIE 1 - Les agents à temps non-complet

Sommaire des tableaux présentés

	<u>Page</u>
Tableau 1 - Rappel des conditions de recrutement des emplois à temps non complet avant la loi du 6 août 2019.....	10
Tableau 2 - Evolution des effectifs et part des contractuels dans l'emploi.....	11
Tableau 3 - Répartition des emplois contractuels et fonctionnaires de moins de 28 heures par catégorie hiérarchique et type de collectivité en 2015	11
Tableau 4 - Liste des 5 principaux emplois de contractuels et fonctionnaires de moins de 28 heures par type de collectivité et part de ces emplois en 2015	12
Tableau 5 - Part des contractuels par taille de communes en 2015	12
Tableau 6 - Répartition des effectifs titulaires et non titulaires sur emploi permanent par condition d'emploi	14
Tableau 7 - Répartition des effectifs titulaires et contractuels sur emploi permanent par condition d'emploi entre 2009 et 2015 (en %).....	14
Tableau 8 - Répartition des effectifs titulaires et contractuels sur emploi permanent par condition d'emploi entre 2011 et 2017 (en %).....	15
Tableau 9 - Répartition des effectifs par statut, conditions d'emploi et type de collectivité (%) en 2013	19
Tableau 10 - Répartition des effectifs par statut, conditions d'emploi et type de collectivité (%) en 2015	19
Tableau 11 - Statistiques par filières et par cadres d'emplois	20
Tableau 12 - statut des agents à temps non complet	23
Tableau 13 - Répartition des 184 143 agents à temps non complet selon le type d'employeurs (2017)	24
Tableau 14 - Répartition des 117 634 fonctionnaires à temps non complet selon le type d'employeurs (2017)	25
Tableau 15 - Répartition des 66 509 contractuels à temps non complet selon le type d'employeurs (2017)	26
Tableau 16 - Part d'agents à temps non complet selon la catégorie.....	30
Tableau 17 - Répartition des effectifs par statut, conditions d'emploi et type de collectivités (en %)	31
Tableau 18 - Temps de travail par métiers dans la fonction publique territoriale	32
Tableau 19 – Nombre d'agents à temps complet ou à temps non complet au 31/12/2019.....	33
Tableau 20 – Evolution du nombre d'agents à temps non complet entre 2017 et 2019	33
Tableau 21 - Les temps non complets dans la FPT - IRCANTEC	34

Introduction

La question des temps non complets est un thème récurrent et une spécificité de la fonction publique territoriale.

Des imprécisions demeurent néanmoins tant sur le terme même que sur le nombre d'agents aujourd'hui concernés par cette catégorie.

La FS1 a souhaité dresser un état des lieux condensé et fournir une grille de lecture et d'analyse pour les prochaines années dans le prolongement de la loi du 6 août 2019 sur la transformation de la fonction publique territoriale. L'analyse de l'impact potentiel de ce nouveau cadre juridique est également abordée.

En raison de la spécificité de ce type de recrutement dans la seule fonction publique territoriale, il s'avère que les données disponibles sont peu nombreuses et parfois anciennes.

Ce travail s'appuie essentiellement sur la synthèse des bilans sociaux collectés pour les années 2013, 2015, 2017 et 2019 réalisée par le service statistique de la DGCL et le Centre National de la Fonction Publique Territoriale et sur la synthèse réalisée pour l'année 2017 par la Fédération Nationale des Centres de Gestion.

En outre, il nous a semblé pertinent d'ajouter les informations statistiques publiées par la DGAFP dans le « jaune » d'octobre 2020 sur la base des données du Système d'Information sur les Agents des Services Publics (SIASP) car cela donne un tableau plus exhaustif.

A la suite de la publication de la loi du 6 août 2019 qui modifie et élargit de manière substantielle les possibilités pour les employeurs territoriaux de recourir à ce mode d'organisation du temps de travail des agents, le décret du 17 février 2020 modifie le décret du 20 mars 1991 portant dispositions statutaires applicables aux fonctionnaires territoriaux nommés dans des emplois permanents à temps non complet.

Pris en application des dispositions de l'article 21 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, ce texte permet l'élargissement de la création des emplois de fonctionnaires à temps non complet dans la fonction publique territoriale à l'ensemble des collectivités et des emplois. Il constitue le nouveau socle juridique pour les années à venir.

Constat général

Un prérequis : la durée légale du travail

Depuis 2002, dans l'ensemble de la fonction publique (comme dans le secteur privé), la durée légale du travail est fixée à 35 heures par semaine pour un agent à temps complet, soit une durée annuelle de 1 607 heures. Cette durée hebdomadaire du travail est une durée de référence. Certains agents peuvent en effet travailler plus de 35 heures par semaine, certains employeurs ayant préféré conserver un horaire hebdomadaire supérieur aux 35 heures. Lorsque c'est le cas, le salarié bénéficie en compensation, de jours supplémentaires de repos pour réduction du temps de travail (RTT) afin d'atteindre les 1 607 heures annuelles. Une fois les jours de RTT accordés, les heures effectuées au-delà de la durée légale sont considérées comme des heures supplémentaires.

Il en va de même pour les sujétions particulières régies par décret qui permettent d'avoir une réduction du temps de travail annuel. Ces dispositions propres à l'emploi occupé par l'agent et à ses conditions d'exercice peuvent amener à des dérogations à la baisse par rapport à la durée légale, comme le travail de nuit, le travail le dimanche ou le travail en horaires décalés. Par exemple, lorsqu'un agent effectue au moins 90 % de son temps de travail annuel en travail de nuit, la durée légale du travail est ramenée à 32h30 par semaine¹.

Quelle définition ? De « temps partiel » à « temps non complet », une terminologie qui varie

Temps partiel

Le travail à temps partiel est mis en place à la demande de l'agent : il est choisi.

L'agent public à temps partiel est celui qui occupe un emploi à temps complet, c'est-à-dire un emploi créé pour une durée de travail de 35 heures par semaine et qui choisit de travailler moins de 35 heures. Le temps partiel s'oppose au temps plein : l'agent à temps plein travaille 35 heures, alors que l'agent à temps partiel choisit de travailler moins de 35 heures.

Selon le motif pour lequel il est demandé, le temps partiel est accordé si les nécessités de service le permettent, c'est-à-dire sur autorisation, ou de droit, c'est-à-dire qu'il ne peut pas être refusé par l'administration.

Le temps partiel s'exprime en pourcentage du temps plein (par exemple, 80 %).

Lorsqu'il est soumis aux nécessités de service, le temps partiel peut être accordé à 50 %, 60 %, 70 %, 80 % ou 90 % d'un temps plein.

S'il est de droit, il peut être accordé à 50 %, 60 %, 70 %, 80 % d'un temps plein.

Temps non-complet

À la différence du temps partiel, ce n'est pas l'agent qui choisit le temps non complet, il est créé par l'organe délibérant de la collectivité ; il s'agit d'une caractéristique permanente de l'emploi qui s'impose à l'agent.

Un emploi à temps incomplet ou à temps non complet est un emploi créé pour une durée de travail inférieure à la durée légale de travail à temps complet (35 heures hebdomadaires).

On parle d'emploi à temps incomplet dans la fonction publique d'État (FPE) et d'emploi à temps non-complet dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière (FPT et FPH).

La durée du travail ne peut être modifiée que par l'administration.

¹Source: Philippe Laurent, Rapport sur le temps de travail dans la fonction publique, mai 2016.

Dans la FPE, les fonctions qui impliquent un service à temps incomplet d'une durée maximale de 70 % d'un temps complet sont occupées par des agents contractuels. Le contrat peut être à durée déterminée ou indéterminée.

Dans la FPH, la durée de travail d'un emploi à temps non complet ne peut pas être inférieure à 50 %, ni supérieure à 70 % de la durée de travail à temps complet. La durée de travail d'un agent à temps non complet est donc comprise entre 17h30 et 24h30 par semaine.

Dans la FPT et la FPH, les emplois à temps non complet peuvent être occupés par des fonctionnaires ou des contractuels.

Dans la FPT, un agent à temps non complet ne peut pas bénéficier d'un temps partiel sur demande mais seulement d'un temps partiel de droit.

Dans la FPT, un emploi à temps non-complet se caractérise par une durée hebdomadaire d'emploi inférieure à 35 heures, durée fixée par l'organe délibérant lors de la création de cet emploi.

Le temps non-complet : une spécificité et une constante de la fonction publique territoriale

Les statistiques collationnées depuis une dizaine d'années illustrent clairement l'importance de la part des emplois à temps non-complet dans les effectifs de la fonction publique territoriale.

Les effectifs physiques au 31/12/2018 pour la fonction publique territoriale s'élèvent à 1.915.415 agents, dont 26,3% à temps partiel².

Selon les statistiques de la DGAFP (source SIASP-INSEE) pour l'année 2018, fin 2018 un cinquième des agents ne travaillent pas à temps complet. Ils travaillent alors soit à temps partiel, soit sur un poste où la durée de travail hebdomadaire définie par leur employeur est inférieure à la durée légale du travail ou normale chez cet employeur. Dans ce deuxième cas, le poste occupé est qualifié de poste à temps non complet. Ces postes peuvent être proposés à des contractuels dans l'ensemble de la fonction publique mais également à des fonctionnaires dans la FPT. Ici, on parle indistinctement de travail à temps partiel pour les deux situations.

D'après les bilans sociaux de 2015, il était recensé 253.036 agents à temps non complet dont 156.615 fonctionnaires et 96.421 contractuels. Il s'agit essentiellement d'agents de catégorie C qui constituent 83,4 % des 211.043 agents à temps non complet. Les agents de catégorie B sont au nombre de 26.958 (10,6 %) et ceux de catégorie A de 10.448 (4,1 %). Les agents contractuels de catégorie B (recrutés en l'absence de cadres d'emplois ou dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire notamment) représentent 15,08 % des contractuels. Sont aujourd'hui recensés 31.168 fonctionnaires à temps non complet travaillant pour une quotité hebdomadaire de temps de travail de moins de 17h30 (inférieure à 50 % de la durée légale du temps de travail), dont 77,5 % d'agents de catégorie C, 16,1 % de catégorie B et 6,3 % de catégorie A.

² source Siasp, Insee, Traitement DGAFP - SDessi

Tableau 1

**RAPPEL DES CONDITIONS DE RECRUTEMENT DES EMPLOIS A TEMPS
NON-COMPLET AVANT LA LOI DU 6 AOUT 2019**

NOTA : ces conditions sont désormais remplacées par les conditions issues du décret du 20 mars 1991

Des conditions de recrutement rigoureuses

Critères	Articles 4 et 5	Article 5-1 al. 1 et al. 2	Article 5-1 al. 2	Article 5-2
Périmètre et le cas échéant condition de seuil	- Communes $\leq$ 5000 habitants et leurs EP - EPCI $\leq$ 5000 habitants - CCAS et CIAS $\leq$ 5000 habitants - CDG - OPHLM $\leq$ 800 logements	- Communes > 5000 habitants - EPCI > 5000 habitants - Départements 96	- CCAS et CIAS > 5000 habitants - OPHLM > 800 logements	SDIS
Cadres d'emplois	- Professeurs d'enseignement artistique - Assistants spécialisés d'enseignement artistique - Assistants d'enseignement artistique - Agents qualifiés du patrimoine - Agents du patrimoine - Secrétaires de mairie - Adjointes administratifs territoriaux - Agents administratifs territoriaux - Agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles - Agents sociaux territoriaux - Auxiliaires de puériculture - Auxiliaires de soins territoriaux - Agents techniques territoriaux - Conducteurs territoriaux, - Agents d'entretien territoriaux - Agents de salubrité territoriaux - Garde champêtre	- Professeurs d'enseignement artistique - Assistants spécialisés d'enseignement artistique - Assistants d'enseignement artistique - Agents qualifiés du patrimoine - Agents du patrimoine - Agents spécialisés des écoles maternelles - Agents sociaux - Auxiliaires de soins - Agents d'entretien	- Agents spécialisés des écoles maternelles - Agents sociaux - Auxiliaires de soins - Agents d'entretien	- Médecins et pharmaciens de sapeurs-pompiers professionnels - Infirmiers de sapeurs-pompiers professionnels
Nombre d'emplois maximum	5 emplois par grade	Si l'effectif budgétaire des emplois à temps complet est supérieur à 5, le nombre d'emplois à temps non-complet ne peut être supérieur à celui des emplois à temps complet. Si cet effectif est inférieur à 5, le nombre d'emplois à temps non-complet ne peut être supérieur à 5.		5 emplois à temps non-complet par cadre d'emplois

92 Décret n° 91-298 du 20 mars 1991 portant dispositions statutaires applicables aux fonctionnaires territoriaux nommés dans des emplois permanents à temps non-complet.

93 Idem

94 Idem

95 Idem

96 Exclut du champ d'application du décret par arrêt du CE, n° 139637 du 18 décembre 1996

Tableau 2

Evolution des effectifs (échelle de gauche) et part des contractuels dans l'emploi (échelle de droite)

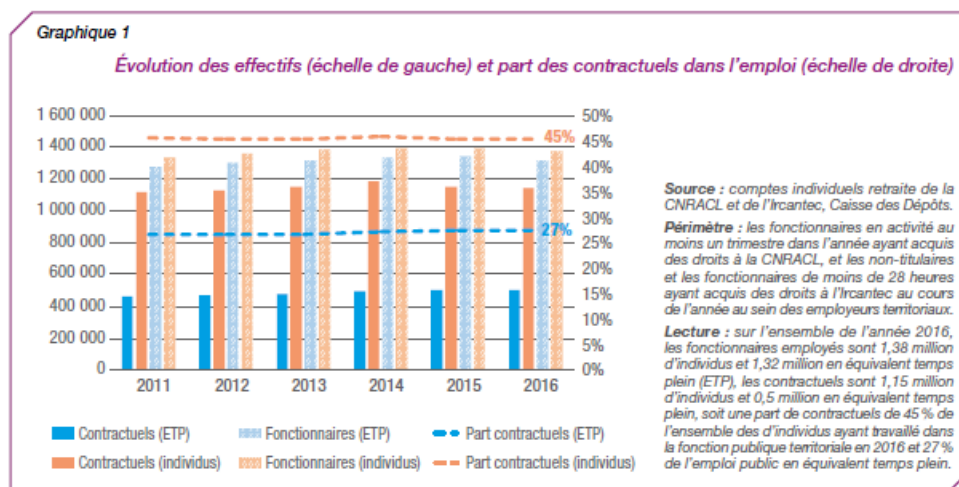


Tableau 3

Répartition des emplois contractuels et fonctionnaires de moins de 28 heures par catégorie hiérarchique et type de collectivité en 2015

Tableau 3
Répartition des emplois contractuels et fonctionnaires de moins de 28 heures par catégorie hiérarchique et type de collectivité en 2015

	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Total
Communes	5 %	23 %	72 %	100 %
Intercommunalités	10 %	25 %	65 %	100 %
Départements	13 %	14 %	73 %	100 %
Régions	16 %	6 %	77 %	100 %

Source : comptes individuels retraite de l'Ircantec, Caisse des Dépôts.
Périmètre : les non-titulaires et les fonctionnaires de moins de 28 heures ayant acquis des droits à l'Ircantec au cours de l'année 2015 au sein des employeurs territoriaux.
Note : pour un contractuel qui aurait occupé plusieurs emplois dans l'année au sein de la fonction publique territoriale, la collectivité employeur et la catégorie hiérarchique de l'emploi sont celles du dernier contrat de l'année.
Lecture : les contractuels dans les communes sont 72 % à occuper des emplois de catégorie C, 23 % des emplois de catégorie B et 5 % des emplois de catégorie A.

Tableau 4

Liste des 5 principaux emplois de contractuels et fonctionnaires de moins de 28 heures par type de collectivité et part de ces emplois en 2015

Tableau 4

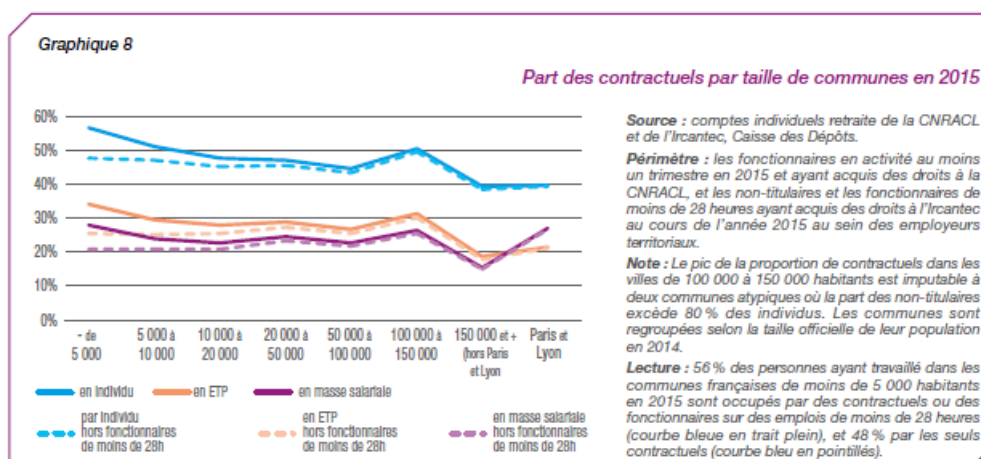
Liste des 5 principaux emplois de contractuels et fonctionnaires de moins de 28 heures par type de collectivité et part de ces emplois en 2015

Communes	Intercommunalités	Départements	Régions
Agents de service de la fonction publique (Cat C) 31%	Agents de service de la fonction publique (Cat C) 24%	Agents administratifs des collectivités locales (Cat C) 16%	Agents administratifs des collectivités locales (Cat C) 33%
Animateurs socioculturels et de loisirs (Cat B) 16%	Animateurs socioculturels et de loisirs (Cat B) 13%	Assistants maternelles, gardiennes d'enfants (Cat C) 15%	Agents de service de la fonction publique (Cat C) 15%
Agents administratifs des collectivités locales (Cat C) 11%	Agents administratifs des collectivités locales (Cat C) 7%	Agents de service de la fonction publique (Cat C) 13%	Personnels administratifs de catégorie A (Cat A) 15%
Adjointes administratifs des collectivités locales (Cat C) 7%	Adjointes administratifs des collectivités locales (Cat C) 7%	Adjointes administratifs des collectivités locales (Cat C) 12%	Ouvriers qualifiés des travaux publics (Cat C) 10%
Ouvriers qualifiés des travaux publics (Cat C) 5%	Ouvriers qualifiés des travaux publics (Cat C) 5%	Personnels administratifs de catégorie A (Cat A) 7%	Agents de service des autres établissements d'enseignement (Cat C) 10%

Source : comptes individuels retraite de l'Ircantec, Caisse des Dépôts.
Périmètre : les non-titulaires et les fonctionnaires de moins de 28 heures ayant acquis des droits à l'Ircantec au cours de l'année 2015 au sein des employeurs territoriaux.
Note : pour un contractuel qui aurait occupé plusieurs emplois dans l'année au sein de la fonction publique territoriale, la collectivité employeur et la catégorie hiérarchique de l'emploi sont celles du dernier contrat de l'année. Cat C désigne la catégorie hiérarchique C, Cat B désigne la catégorie hiérarchique B et Cat A désigne la catégorie hiérarchique A.
Lecture : les agents de service de la fonction publique (emploi de catégorie C) représentent 31 % des emplois dans les communes, 24 % dans les intercommunalités, 13 % dans les départements et 15 % dans les régions.

Tableau 5

Part des contractuels par taille de commune en 2015



Le décret 91-298 du 20 mars 1991 fixe les conditions particulières lorsqu'il s'agit de pourvoir un emploi inférieur au mi-temps : il vaut statut pour les agents concernés.

Pour un emploi au moins équivalent à un mi-temps, les règles de droit commun s'appliquent.

L'affiliation à la CNRACL est prévue à partir de 28 heures hebdomadaires.

Le critère de seuil démographique pour la collectivité employeur :

- Communes et EPCI dont la population est inférieure à 5000 habitants : création d'emplois pour une liste définie de cadres d'emplois, sachant que le nombre d'emplois à TNC créés dans un grade ne peut être supérieur à 5.
- Pour les autres collectivités, critères restrictifs selon le nombre d'emplois à temps complet déjà créés.

Les quotas de recrutement

Tous les établissements et collectivités territoriales peuvent créer des emplois permanents à TNC dès lors que la durée est au moins égale à 17h30 par semaine, et ce, quels que soient la filière et le grade retenus.

Pour les agents travaillant moins de 28h00 :

- Il s'agit parfois d'agents qui sont recrutés par une pluralité d'employeurs et qui sont recensés dans plusieurs cadres d'emploi, cette situation est fréquente dans les petites collectivités, au sein d'une intercommunalité ou non.
- Un même agent peut occuper des emplois à TNC sur différents grades avec différents employeurs.
- C'est l'employeur auquel le fonctionnaire consacre le plus de temps qui donne un avis prioritaire.
- Lorsque l'agent est nommé sur des emplois de nature différente, chaque employeur exerce son devoir d'évaluation.
- Ces règles s'appliquent dans la limite d'une durée cumulée de service égale à 115% de celle correspondant au temps complet.
- Le cumul privé / public est possible lorsque le temps de travail public ne dépasse pas 24h30 et que le cumul est compatible avec le fonctionnement normal du service public (Décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017).

Pour les agents travaillant moins de 17h 30 :

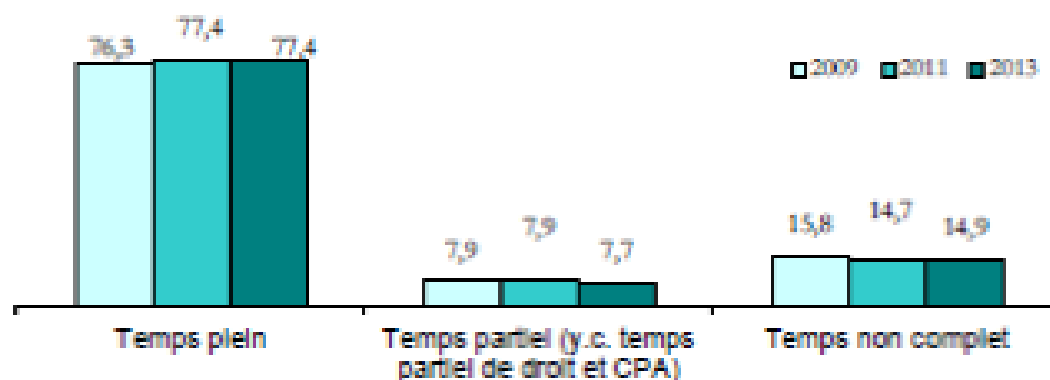
- L'assemblée délibérante peut modifier par délibération la durée de travail applicable à un emploi à TNC selon les nécessités et dans l'intérêt du service.
- La modification du nombre d'heures n'est pas assimilée à une suppression d'emploi si elle n'excède pas 10% du temps de travail initial et ne fait pas perdre à l'agent son affiliation à la CNRACL.
- Dans cas, pas de saisine du CT et le fonctionnaire ne peut refuser la modification de son temps de travail.
- Sinon, saisine du CT avant délibération.

Enfin, il existe un nombre indéterminé de « collaborateurs du service public » appelés communément « vacataires » (surveillants de cantines scolaires, agents d'entretien remplaçants, animateurs CLSH) employés pour un petit nombre d'heures, souvent de manière irrégulière et aussi parfois pendant de nombreuses années.

Répartition entre titulaires et contractuels

Tableau 6 - En 2013

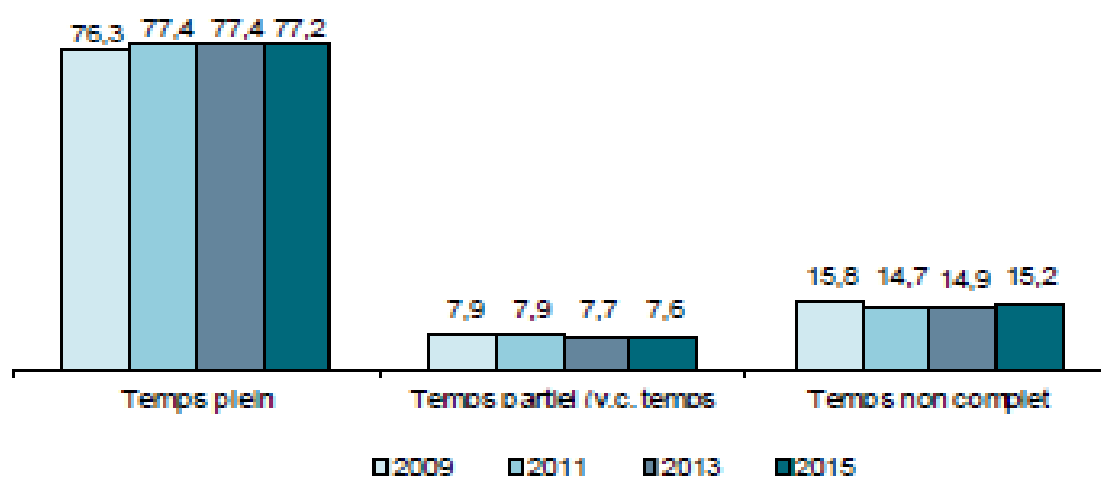
Répartition des effectifs titulaires et non titulaires
sur emploi permanent par condition d'emploi (en%)



Bilans sociaux 2013

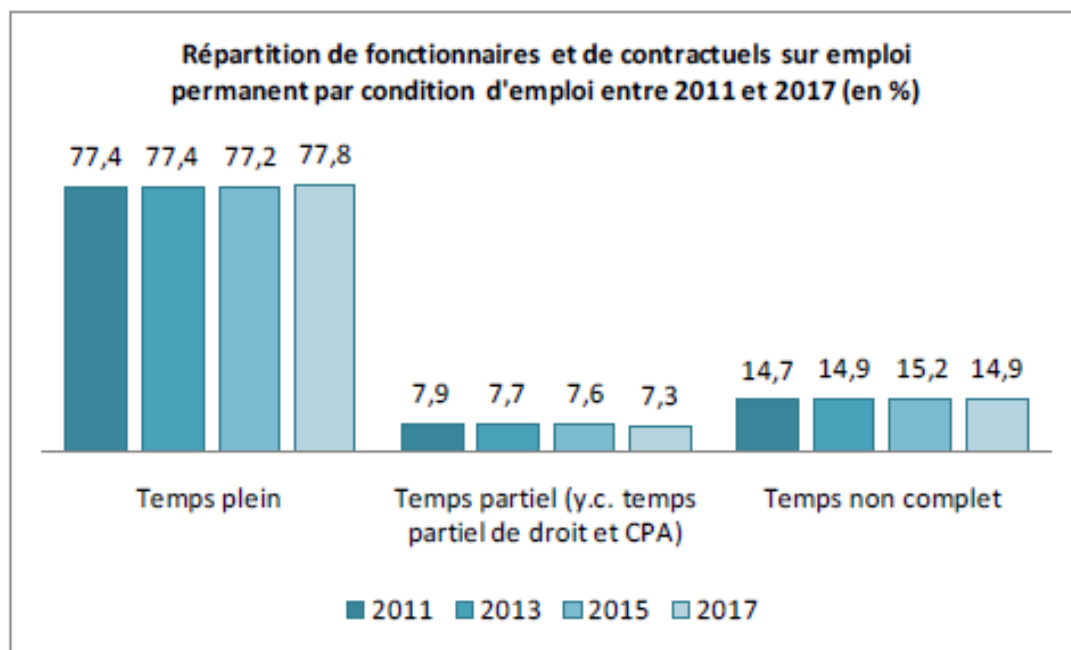
Tableau 7 - En 2015

Répartition de fonctionnaires et de contractuels sur emploi permanent
par condition d'emploi entre 2009 et 2015 (en %)



Bilans sociaux 2015

Tableau 8 - En 2017



Bilans sociaux 2017

Répartition des effectifs par statut, conditions d'emploi et type de collectivités

On constate une répartition constante entre ces deux synthèses des bilans sociaux des collectivités territoriales et des EPCI employeurs d'agents à temps non-complet, titulaires ou non titulaires.

Les temps non-complets représentent 11,1% des agents titulaires en 2013 et 11% en 2015, les agents non titulaires représentent 38,9% des contractuels permanents en 2013 et 41% en 2015.

Parmi les collectivités, les communautés de communes ont eu plus recours à ce type de temps de travail en 2015 pour les agents contractuels. (60% en 2015 et 50,6% en 2013).

C'est également le cas pour les communes de 3 500 à 5 000 habitants (59% en 2013 et 65% en 2015).

Analyse de la situation des agents contractuels à temps non complet

Cette étude publiée par la Caisse des dépôts et Consignations sur les agents contractuels en 2016 présente plusieurs données intéressant les agents à temps non complet.

En effet, la moitié des personnes ayant travaillé comme non titulaires au cours de l'année 2016 ont des durées cumulées de contrat sur l'année inférieures à quatre mois, un quart d'entre elles ont des durées d'activité d'un mois maximum, notamment les emplois saisonniers d'été.

18% des non titulaires travaillent toute l'année.

Les jeunes et les hommes de 60 ans et plus sont davantage concernés par les emplois courts ou peu rémunérés.

En moyenne, la durée travaillée par les contractuels est de 160 jours par an, soit un peu plus de 5 mois, contre 350 jours pour les fonctionnaires.

Par ailleurs, l'étude confirme que les communes et les établissements publics communaux regroupent 68% de l'emploi contractuel en personnes physiques, 63% en équivalent temps plein, mais seulement 58% en masse salariale.

Cela signifie des durées d'emploi des non-titulaires et des niveaux de rémunération plus faibles en moyenne dans ces collectivités qu'au sein des intercommunalités, des régions et surtout des départements.

Cela s'explique par les caractéristiques des emplois concernés, se référer au tableau sur les cadres d'emploi.

L'étude remarque également que les communes et les intercommunalités ont recours à des contractuels pour des durées relativement courtes et une majorité d'entre eux travaillent moins de 28 heures.

Cette proportion est de presque 50% des personnels.

Au sein des départements et des régions, cette proportion est nettement plus faible, respectivement 28% et 24%

Il est donc logique de constater aussi que la part de l'ensemble de l'emploi contractuel (y compris les fonctionnaires de moins de 28 heures) dans l'ensemble du volume de travail en ETP au sein des communes et des intercommunalités est plus réduite : de 29% dans les communes et de 32% dans les intercommunalités.

Au sujet de leur rémunération, en 2015, les rémunérations des contractuels et fonctionnaires de moins de 28 heures en ETP annualisé sont en moyenne de 19 900 euros dans les communes et de 21 300 euros dans les intercommunalités. Les montants sont de 23 400 euros dans les régions et de 24 500 dans les départements.

Pour les fonctionnaires, la rémunération moyenne en ETP annualisé en 2015 est de 27 200 euros dans les communes, de 29 000 euros dans les intercommunalités, de 27 400 dans les régions et de 31 000 euros dans les départements.

A propos des types d'emplois, l'étude confirme également que les personnels non titulaires à temps non complet sont positionnés sur des emplois restreints :

Dans les communes et les intercommunalités, plus de 30% des contractuels des communes et environ 25% des contractuels des intercommunalités sont des agents de service exerçant notamment dans les cantines scolaires ou les accueils périscolaires.

15% sont des animateurs sociaux culturels et de loisirs.

Pour l'ensemble des collectivités territoriales, les agents de service pèsent 25% des effectifs en ETP et 22% de la masse salariale versée aux contractuels.

Les animateurs représentent 13% du nombre de contractuels, 9 % des effectifs en ETP et 8 % de la masse salariale des contractuels.

Si l'on affine les statistiques pour les communes, par taille de commune, il est constaté que le poids des contractuels dans les petites communes est élevé.

Par ailleurs, la part peu élevée des fonctionnaires sur des emplois de moins de 28 heures dans les plus petites communes est signalé.

- Presque 10% des ETP dans les communes de moins de 5 000 habitants
- 4% dans les communes de 5 000 à 10 000 habitants
- 3% dans les communes de 10 000 à 20 000 habitants.

Constat extrait du rapport de l'étude d'impact présenté par le gouvernement à l'appui de la loi du 6 août 2019

Plusieurs constats peuvent être faits sur l'application de cette réglementation. Les besoins des collectivités en matière de temps non complet ont évolué depuis le début des années 1990, compte tenu en particulier de l'élargissement de leurs compétences.

De nouveaux besoins sont en outre apparus en matière de recrutement d'agents à temps non complet que la réglementation actuelle ne permet plus de satisfaire. Ainsi, à titre d'exemple, la réforme des rythmes scolaires a fait apparaître dans les communes des besoins en matière d'emplois à temps non complet dans les domaines des activités de surveillance des études, d'accueil et d'activités périscolaires ou d'animation (nombreux emplois pour une petite quotité horaire à pourvoir au même moment de la journée) auxquels la réglementation actuelle ne permet pas de répondre (car elle n'autorise pas à recruter à temps non complet des adjoints d'animation et encadre le nombre d'emplois pouvant être créé par cadre d'emplois). Le domaine médico-social, avec l'élargissement des compétences des départements, est également un secteur où les besoins à temps non complet ont évolué.

Par ailleurs, l'absence de possibilité offerte par la loi aux collectivités (à l'exception des communes de moins de 1 000 habitants) de recruter un agent contractuel à temps non complet alors que, en particulier pour faire face à l'accueil du public (écoles, maisons de retraite,...), elles sont confrontées à la nécessité de répondre rapidement à des besoins de recrutement sur de faibles quotités horaires, a pu conduire certaines d'entre elles à recourir à des vacataires alors qu'ils répondent à des besoins permanents et réguliers de la collectivité (« faux vacataires »). Les agents recrutés en qualité de vacataires ne sont pas dotés d'un contrat et ne bénéficient pas des droits qui en découlent (congés payés, supplément familial de traitement, éventuellement régime indemnitaire). Enfin, le recrutement d'agents contractuels en raison des besoins du service ou de la nature des fonctions est limité à la catégorie A dans la fonction publique territoriale.

Tableaux 9 et 10

Répartition des effectifs par statut, conditions d'emploi et type de collectivité (en %) en 2013 (premier tableau) et en 2015 (deuxième tableau)

Répartition des effectifs par statut, conditions d'emploi et type de collectivités (en %)

	Fonctionnaires				Contractuels permanents			
	Temps plein	Temps partiel (y.c. temps partiel de droit et CPA)	Temps non complet	Total	Temps plein	Temps partiel (y.c. temps partiel de droit et CPA)	Temps non complet	Total
Régions	91	9	-	100	95	2	3	100
Départements	83	16	1	100	84	7	9	100
Com. et étab. communaux de moins de 1 000 hab.	45	2	53	100	9	2	89	100
Com. et étab. communaux de 1 000 à 3 500 hab.	67	4	29	100	31	3	66	100
Com. et étab. communaux de 3 500 à 5 000 hab.	75	6	19	100	32	3	65	100
Com. et étab. communaux de 5 000 à 10 000 hab.	77	7	16	100	44	4	52	100
Com. et étab. communaux de 10 000 à 20 000 hab.	83	8	9	100	52	2	46	100
Com. et étab. communaux de 20 000 à 50 000 hab.	87	7	6	100	65	3	32	100
Com. et étab. communaux de 50 000 à 100 000 hab.	89	7	4	100	69	2	29	100
Com. et étab. communaux de plus de 100 000 hab.	86	11	3	100	69	2	29	100
Ensemble des communes et établissements communaux	78	7	15	100	51	3	46	100
SDIS	96	3	1	100	92	3	5	100
Métropoles et communautés urbaines	89	9	2	100	84	5	11	100
Communautés d'agglomération / SAN	87	8	5	100	72	3	25	100
Communautés de communes	71	8	21	100	36	4	60	100
Syndicats et autres étab. pub. intercommunaux	73	5	22	100	52	3	45	100
CDG et CNFPT	82	15	3	100	66	5	29	100
Autres	88	10	2	100	83	9	8	100
Ensemble des collectivités	81	8	11	100	56	3	41	100

39

CNFP/DTCL - Synthèse nationale des rapports au CT sur l'état des collectivités territoriales au 31 décembre 2015

Répartition des effectifs par statut, condition d'emploi et type de collectivités

	FONCTIONNAIRES					CONTRACTUELS PERMANENTS				
	Effectifs	Répartition par conditions d'emploi (en %)				Effectifs	Répartition par conditions d'emploi (en %)			
		Temps plein	Temps partiel (y.c. temps partiel de droit et CPA)	Temps non complet	Total		Temps plein	Temps partiel (y.c. temps partiel de droit et CPA)	Temps non complet	Total
Régions	70 656	90,1	9,8	0,1	100,0	8 013	91,1	3,8	5,1	100,0
Départements	218 380	83,5	15,6	0,9	100,0	20 704	83,5	6,9	9,6	100,0
Communes et étab. com. de moins de 1 000 hab.	63 382	45,3	1,7	53,1	100,0	16 433	10,2	2,2	87,6	100,0
Communes et étab. com. de 1 000 à 3 500 hab.	120 407	66,9	3,4	29,6	100,0	13 740	35,1	3,3	61,6	100,0
Communes et étab. com. de 3 500 à 5 000 hab.	49 613	74,6	6,1	19,3	100,0	6 575	38,2	2,8	59,0	100,0
Communes et étab. com. de 5 000 à 10 000 hab.	113 234	77,3	6,9	15,8	100,0	19 802	43,6	4,3	52,0	100,0
Communes et étab. com. de 10 000 à 20 000 hab.	119 493	82,4	8,1	9,5	100,0	22 545	47,9	2,1	50,0	100,0
Communes et étab. com. de 20 000 à 50 000 hab.	179 478	86,8	7,5	5,6	100,0	37 397	66,0	3,8	30,2	100,0
Communes et étab. com. de 50 000 à 100 000 hab.	102 937	88,2	7,2	4,6	100,0	19 700	72,6	2,5	24,9	100,0
Communes et étab. com. de plus de 100 000 hab.	118 035	85,1	11,2	3,7	100,0	15 387	73,0	2,5	24,5	100,0
Ensemble des communes et établissements communaux	884 579	78,4	6,9	14,7	100,0	151 579	51,9	3,0	45,0	100,0
SDIS	49 197	96,4	3,3	0,3	100,0	733	91,8	5,4	2,8	100,0
Communautés urbaines	37 877	91,4	7,8	0,8	100,0	3 189	89,6	3,3	7,2	100,0
Communautés d'agglomération / SAN	64 075	87,1	7,3	5,5	100,0	11 180	72,3	2,5	25,2	100,0
Communautés de communes	55 232	72,2	7,2	20,6	100,0	15 247	43,3	6,1	50,6	100,0
Syndicats et autres étab. pub. intercommunaux	48 789	71,4	4,9	23,7	100,0	14 090	52,2	4,2	43,6	100,0
CDG et CNFPT	5 999	81,0	16,9	2,1	100,0	903	73,9	7,8	18,3	100,0
Ensemble des collectivités	1 414 681	80,6	8,3	11,1	100,0	225 637	57,4	3,7	38,9	100,0

Tableau 11

Statistiques par filières et par cadres d'emplois

(Source : synthèse des bilans sociaux 2015 – DGCL/CNFPT)

FILIERE	CADRE D'EMPLOIS	% d'ETNC /	effectifs	TOTAL
		TITULAIRES	ENSEMBLE	TITULAIRES
			FILIERE	ETNC
ADMINISTRATIVE		8	340057	26421
	ADMINISTRATEUR			
	ATTACHES	2	55558	1111
	SECRETAIRES DE MAIRIE	69	1985	1370
	REDACTEURS	4	71856	2874
	ADJOINTS ADMINISTRATIFS	10	210658	21066
FILIERE TECHNIQUE		11	623632	70428
	INGENIEURS	0		
	TECHNICIENS	0		
	AGENTS DE MAITRISE	1	69163	692
	ADJOINTS TECHNIQUES	15	458515	68777
	ADJOINTS TECHNIQUES ETS ENSEIGNEMENT	1	95954	960
FILIERE CULTURELLE		20	40149	8951
	CONSERVATEUR PATRIMOINE	0		
	CONSERVATEUR BIBLIOTHEQUE	0		
	ATTACHES CONSERVATION PATRIMOINE	2	1913	38
	BIBLIOTHECAIRES	1	2206	22
	DIRECTEURS ENSEIGNEMENT ARTISTIQUE	2	139	3
	PROFESSEURS ENSEIGNEMENT ARTISTIQUE	16	5829	933
	ASSISTANT ENSEIGNEMENT ARTISTIQUE	50	10939	5470
	ADJOINTS TERRITORIAUX DU PATRIMOINE	13	19123	2486
FILIERE SPORTIVE		2	12937	388
	CONSEILLER DES ACTIVITES PHYSIQUES ET SPORTIVES	0		

	EDUCATEUR DES ACTIVITES PHYSIQUES ET SPORTIVES	3	11953	359
	OPERATEURS DES ACTIVITES PHYSIQUES ET SPORTIVES	3	984	30
FILIERE SOCIALE		21	124134	26376
	CONSEILLERS SOCIO EDUCATIFS	0		
	ASSISTANTS SOCIO EDUCATIFS	1	30424	304
	EDUCATEURS JEUNES ENFANTS	7	10861	760
	MONITEURS EDUCATEURS ET INTERV FAM	2	1173	23

FILIERE	CADRE D'EMPLOIS	% d'ETNC /	effectifs	TOTAL
		TITULAIRES	ENSEMBLE	TITULAIRES
			FILIERE	ETNC
	ATSEM	22	46820	10300
	AGENTS SOCIAUX	43	34856	14988
FILIERE MEDICO SOCIALE		7	60861	5950
	MEDECINS	7	2752	193
	PSYCHOLOGUES	11	2063	227
	SAGES-FEMMES	1	1007	10
	PUERICULTRICES CADRES DE SANTE	0		0
	PUERICULTRICES	3	5850	176
	CADRES DE SANTE INFIRMIERS	1	1039	10
	INFIRMIERS	19	7499	1425
	AUXILIAIRES DE PUERICULTURE	4	25427	1017
	AUXILIAIRES DE SOINS	19	15224	2893
FILIERE MEDICO TECHNIQUE		6	1846	127
	BIOLOGISTES VETERINAIRES PHARMACIENS	5	134	7
	TECHNICIENS PARA MEDICAUX	7	1712	120
FILIERE POLICE MUNICIPALE		1	853	128
	DIRECTEURS DE POLICE	0		

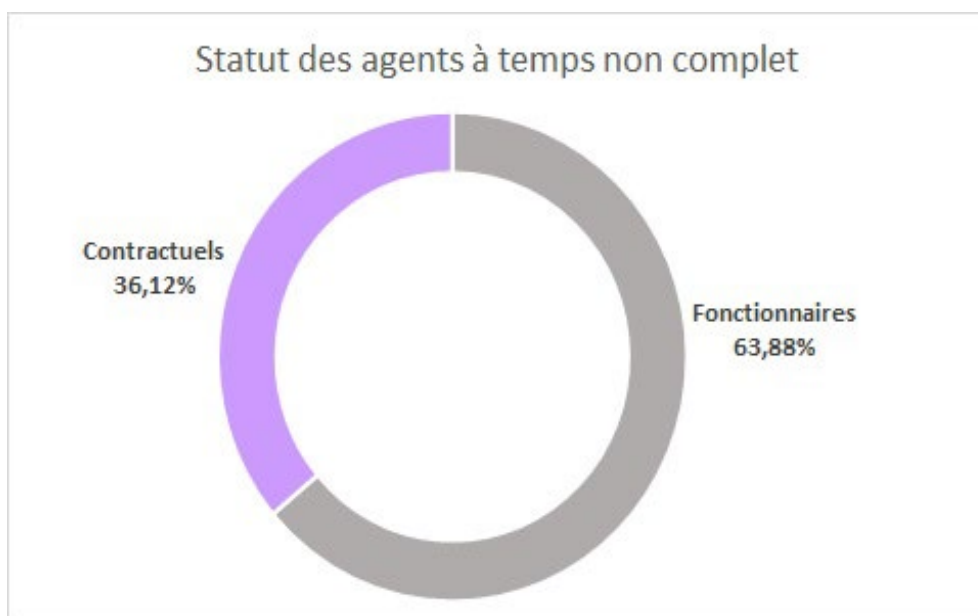
	CHEFS DE SERVICE POLICE MUNICIPALE	0		
	AGENTS DE POLICE	0		
	GARDES-CHAMPETRES	15	853	128
FILIERE INCENDIE SECOURS			357	18
	CAPITAINES COMMANDANTS	0		
	MEDECINS PHARMACIENS	6	281	17
	LIEUTENANTS	0		
	INFIRMIERS ENCADREMENT DE SPP	2	76	2
	SOUS OFFICERS	0		
	SAPEURS ET CAPORAUX	0		
FILIERE ANIMATION		21	61567	13229
	ANIMATEURS	2	9405	188
	ADJOINTS TERRITORIAUX D'ANIMATION	25	52162	13041

Les agents à temps non complet selon les données sociales 2017

Les chiffres sont issus du logiciel de collecte et d'analyse des bilans sociaux mis à disposition des collectivités par l'ensemble des centres de gestion (Données 2017).

Il ressort des données sociales 2017 collectées par les CDG que 184 143 agents exercent leurs fonctions à temps non complet dans les collectivités et établissements publics territoriaux dont 117 634 fonctionnaires (63,88%) et 66 509 contractuels (36,12%).

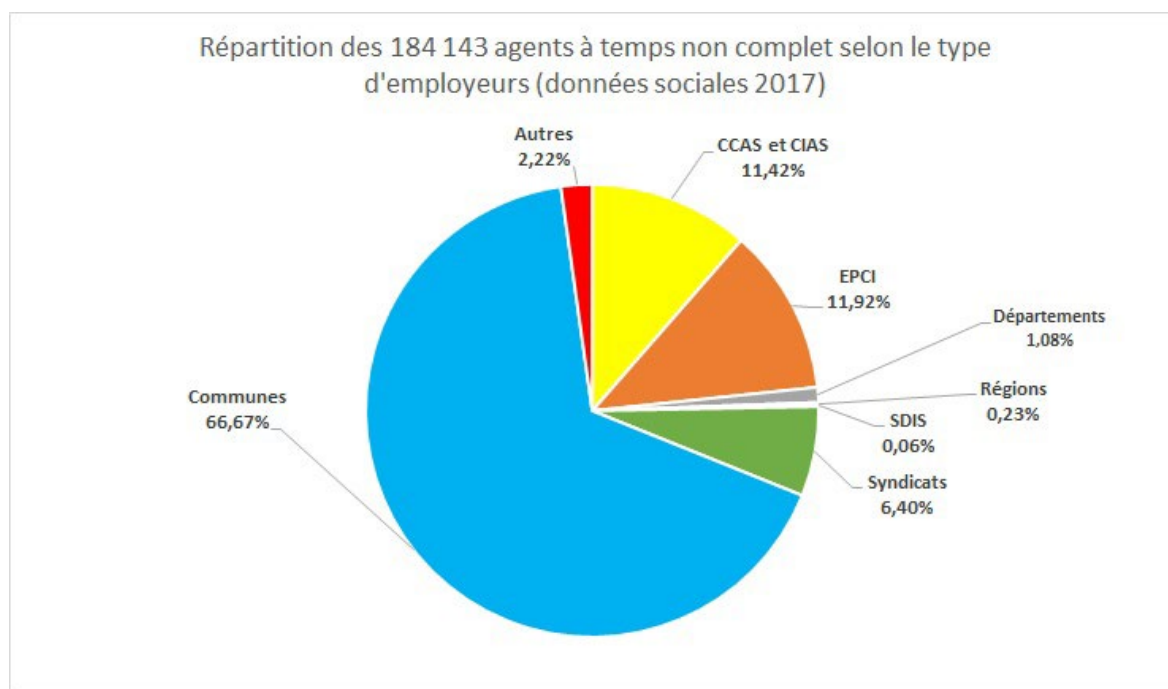
Tableau 12



Parmi les 184 143 agents à temps non complet :

- 122 775 sont employés dans les communes (66,67%)
- 11 781 sont employés dans les syndicats (6,4%)
 - 2 052 (1,11%) dans les SIVOM
 - 7 480 (4,06%) dans les SIVU
 - 2 249 (1,23%) dans les syndicats mixtes
- 119 sont employés dans les SDIS (0,06%)
- 416 sont employés dans les régions (0,23%)
- 1 995 sont employés dans les départements (1,08%)
- 21 946 sont employés dans les EPCI (11,92%)
 - 5 866 (3,19%) dans les communautés d'agglomération
 - 15 467 (8,4%) dans les communautés de communes
 - 265 (0,14%) dans les communautés urbaines
 - 348 (0,19%) dans les métropoles
- 21 024 sont employés dans les CCAS et les CIAS (11,42%)
- 4 087 agents à temps non complet (2,22%) sont employés dans les caisses des écoles, les CDG, les OPH, les caisses de crédit municipal, les autres établissements publics.

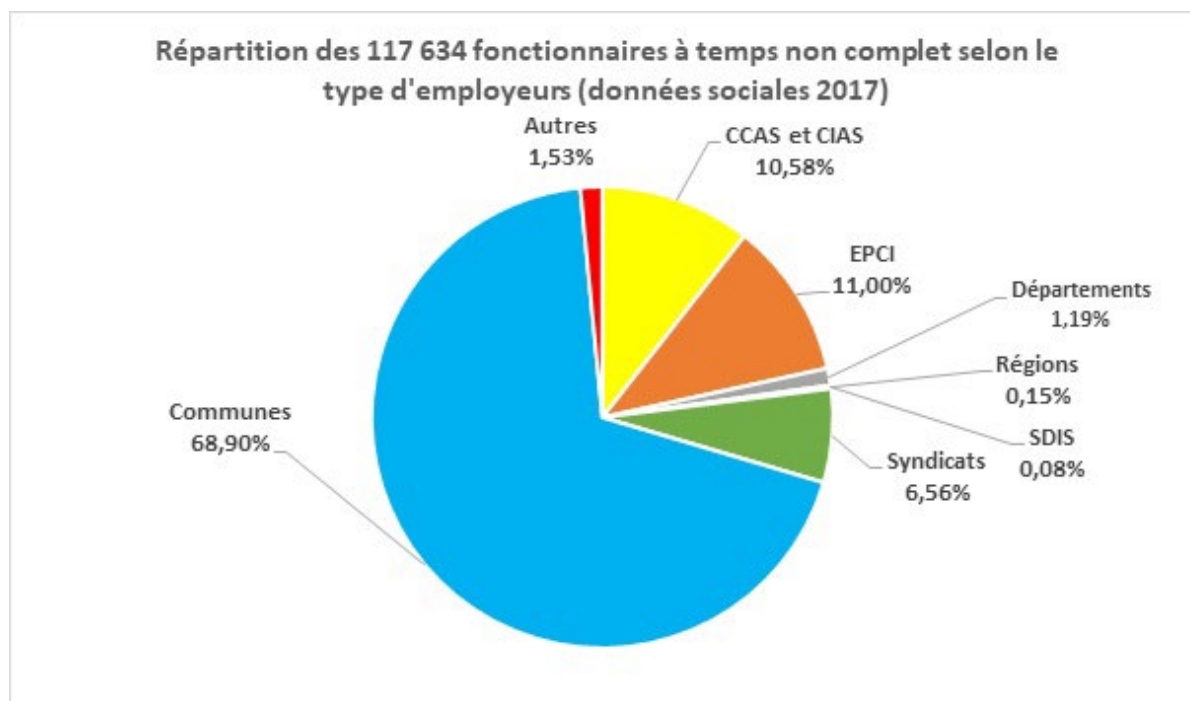
Tableau 13



Parmi les 117 634 fonctionnaires à temps non complet :

- 81 050 sont employés dans les communes (68,9%)
- 7 728 sont employés dans les syndicats (6,56%)
 - 1 368 (1,16%) dans les SIVOM
 - 4 934 (4,19%) dans les SIVU
 - 1 426 (1,21%) dans les syndicats mixtes
- 95 sont employés dans les SDIS (0,08%)
- 174 sont employés dans les régions (0,15%)
- 1 396 sont employés dans les départements (1,19%)
- 12 940 sont employés dans les EPCI (11%)
 - 3 658 (3,11%) dans les communautés d'agglomération
 - 8 917 (7,58%) dans les communautés de communes
 - 155 (0,13%) dans les communautés urbaines
 - 210 (0,18%) dans les métropoles
- 12 449 sont employés dans les CCAS et les CIAS (10,58%)
- 1 802 fonctionnaires à temps non complet (1,53%) sont employés dans les caisses des écoles, les CDG, les OPH, les caisses de crédit municipal, les autres établissements publics.

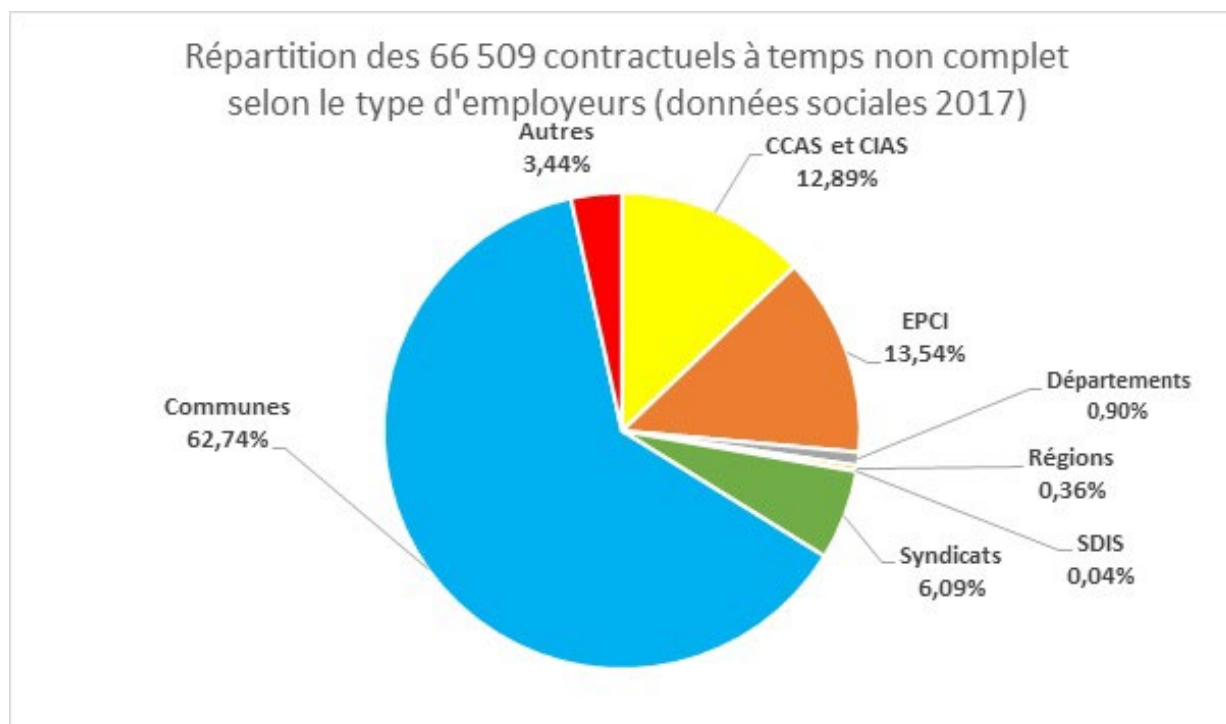
Tableau 14



Parmi les 66 509 contractuels à temps non complet :

- 41 725 sont employés dans les communes (62,74%)
- 4 053 sont employés dans les syndicats (6,09%)
 - 684 (1,02%) dans les SIVOM
 - 2 546 (3,83%) dans les SIVU
 - 823 (1,24%) dans les syndicats mixtes
- 24 sont employés dans les SDIS (0,04%)
- 242 sont employés dans les régions (0,36%)
- 599 sont employés dans les départements (0,9%)
- 9 006 sont employés dans les EPCI (13,54%)
 - 2 208 (3,32%) dans les communautés d'agglomération
 - 6 550 (9,85%) dans les communautés de communes
 - 110 (0,16%) dans les communautés urbaines
 - 138 (0,21%) dans les métropoles
- 8 575 sont employés dans les CCAS et les CIAS (12,89%)
- 2 285 contractuels à temps non complet (3,44%) sont employés dans les caisses des écoles, les CDG, les OPH, les caisses de crédit municipal, les autres établissements publics.

Tableau 15



Conditions de recrutement des emplois à temps non-complet après la loi du 6 août 2019

Des conditions de recrutement assouplies par la loi et le décret du 17 février 2020

Les nouvelles dispositions législatives :

- Modifient les conditions de recrutement avec des nuances selon la taille des collectivités ;
- Assouplissent les conditions de recrutement ;
- Concernent les agents qui occupent un emploi à temps non-complet dans plusieurs collectivités et cumulent ainsi les heures de travail ; dans ce cas, l'autorité de référence est la collectivité qui emploie sur la durée la plus longue ;
- Elargissent les conditions de mise à disposition d'agents à temps non-complet par les centres de gestion ;
- Prévoient également les cas de modification à la hausse ou à la baisse du nombre d'heures. Au-delà de 10%, cette modification est assimilée à une suppression d'emploi que le fonctionnaire peut refuser : dans ce cas, il est reclassé dans un emploi comportant un temps de service équivalent et relevant de la même catégorie hiérarchique. Il est licencié en cas d'impossibilité de reclassement.

Les effets concrets de la loi du 6 août 2019 restent à mesurer dans les 24 prochains mois.

L'essentiel sera de voir les effets sur les recrutements d'agents à temps non-complet (fonctionnaires ou contractuels) et la réduction concomitante du nombre de vacataires. Il est probable que les collectivités - compte-tenu de leur taille et de la variété de leurs compétences - auront encore besoin d'avoir recours à des agents à temps non-complet qu'ils soient fonctionnaires ou contractuels.

Dans ce cadre, la loi devrait permettre de recruter des agents contractuels sur des emplois à temps non-complet sur une quotité de temps de travail inférieure à 50% de la durée légale.

En outre, la loi élargit le dispositif de mise à disposition par les centres de gestion d'agents à temps non-complet auprès des collectivités. Dans ce cas, les agents seront recrutés à temps complet par le centre de gestion – unique employeur collectif – et mis à disposition des collectivités en tant que de besoin. La loi élargit donc à d'autres cadres d'emploi une disposition qui était déjà utilisée par les centres de gestion pour les secrétaires de mairie.

Des emplois permanents à temps non-complet peuvent être occupés par des agents contractuels dans les cas suivants :

- Pour les communes de moins de 1 000 habitants.
- Pour les groupements de communes de moins de 15 000 habitants.
- Pour les communes nouvelles issues de la fusion de communes de moins de 1 000 habitants pendant une période de trois années consécutives à leur création.

Ainsi la loi permet aux collectivités de continuer à recruter des fonctionnaires sur des emplois à temps non-complet et élargit leur recrutement à des quotités de temps variées.

C'est donc l'impact de la loi sur les recrutements effectifs dans les communes concernées qu'il conviendra de mesurer.

Il faudra notamment regarder pour ces agents à temps non-complet les critères suivants :

- La quotité de temps de travail choisie par les collectivités ;
- La réduction du nombre de vacataires ;
- L'élargissement du recours au contrat dans les communes de moins de 1 000 habitants et leurs groupements ;
- L'élargissement enfin du nombre et des conditions de mise à disposition d'agents à temps non-complet par les centres de gestion.

Comparatif des évolutions

Statistiques 2015 :

Au 31 décembre 2015, il était recensé 253 036 agents à temps non-complet dont 156 615 fonctionnaires et 96 421 contractuels. Il s'agit essentiellement d'agents de catégorie C qui constituent 83,4 % des 211 043 agents à temps non-complet. Les agents de catégorie B sont au nombre de 26 958 (10,6 %) et ceux de catégorie A de 10 448 (4,1 %). Les agents contractuels de catégorie B (recrutés en l'absence de cadres d'emplois ou dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire notamment) représentent 15,08 % des contractuels.

Sont aujourd'hui recensés 31 168 fonctionnaires à temps non-complet travaillant pour une quotité hebdomadaire de temps de travail de moins de 17h30 (inférieure à 50 % de la durée légale du temps de travail), dont 77,5 % d'agents de catégorie C, 16,1 % de catégorie B et 6,3 % de catégorie A.

Statistiques 2017 :

D'après la synthèse nationale des rapports au CT sur l'état des collectivités territoriales au 31 décembre 2017, on peut constater une légère baisse des agents travaillant à temps non complet qui représentent 14,9 % des emplois permanents. Cette proportion est en très légère baisse par rapport à 2015 (15,2 %).

C'est dans la catégorie des agents contractuels que l'on dénombre le plus de temps non complets : 38,6% des contractuels occupant un emploi permanent contre 10,9% parmi les fonctionnaires.

Si l'on compare avec les chiffres de 2015, cette part est stable chez les fonctionnaires et en légère baisse chez les contractuels.

Par ailleurs, la synthèse nationale des rapports au CT sur l'état des collectivités territoriales au 31 décembre 2017 souligne que la part d'agent à temps non complet varie selon le type de collectivités et qu'elle est élevée dans les petites collectivités. « Chez les fonctionnaires comme chez les contractuels, le nombre d'agents occupant un emploi permanent à temps non complet est très faible dans les régions et les SDIS. À l'opposé, ils représentent 52,2 % des fonctionnaires et 86,7 % des contractuels travaillant dans une commune ou un établissement communal de moins de 1 000 habitants. Ces proportions passent à 28,8 % et à 63,1 % pour les communes et établissements communaux de 1 000 à 3 500 habitants. De manière générale, comme les années précédentes, plus la collectivité est petite, plus il y a d'agents occupant des emplois à temps non complet ».

Tableau 16 -

Part d'agents à temps non complet selon la catégorie

Année	Ensemble			
	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Total
2015	6%	10%	16%	14%
2017	6%	11%	17%	15%

	Fonctionnaire			
	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Total
2015	3%	5%	12%	10%
2017	4%	6%	13%	11%

	Contractuel			
	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Total
2015	17%	37%	47%	39%
2017	16%	37%	45%	39%

Source : bilans sociaux 2015 et 2017

Tableau 17

Répartition des effectifs par statut, conditions d'emploi et type de collectivités (en %)

Synthèse nationale bilans sociaux 2017

	Fonctionnaires				Contractuels Permanents			
	Temps plein	Temps partiel (y.c. temps partiel de droit et CPA)	Temps non complet	Total	Temps plein	Temps partiel (y.c. temps partiel de droit et CPA)	Temps non complet	Total
Régions	91	9	0	100	93	2	4	100
Départements	84	15	1	100	86	6	8	100
Com. et étab. communaux de moins de 1 000	46	2	52	100	11	2		100
Com. et étab. communaux de 1 000 à 3 500 hab.	67	4	29	100	35	2		100
Com. et étab. communaux de 3 500 à 5 000 hab.	75	6	19	100	44	1		100
Com. et étab. communaux de 5 000 à 10 000 hab.	77	7	16	100	49	1		100
Com. et étab. communaux de 10 000 à 20 000	82	7	10	100	53	2		100
Com. et étab. communaux de 20 000 à 50 000	87	7	6	100	71	2		100
Com. et étab. communaux de 50 000 à 100 000	89	7	5	100	73	2		100
Com. et étab. communaux de plus de 100 000	85	11	4	100	69	2		100
Ensemble des communes et établissements	79	7	15	100	54	2	45	100
SDIS	97	3	0	100	94	2	5	100
Métropoles et communautés urbaines	89	9	2	100	83	3	14	100
Communautés d'agglomération	84	8	8	100	70	3	27	100
Communautés de communes	72	7	21	100	46	2	52	100
Syndicats et autres étab. pub. intercommunaux	72	5	23	100	55	3	43	100
CDG et CNFPT	82	15	3	100	65	3	32	100
Autres	92	6	2	100	85	8	7	100
Ensemble des collectivités	81	8	11	100	59	2	39	100

Tableau 18 - Temps de travail par métiers – CNFPT

Tableau par métiers (temps non complets significatifs $\geq$ à 20%)

Source : observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale (extrait)

Métiers territoriaux 2017-2019	Temps complet	Temps non complet	Temps partiel	Inclassables	Total
Agent d'accompagnement à l'éducation de l'enfant	62,6	28,5	7,8	1,0	100,00
Agent de restauration	57,0	36,6	4,8	1,5	100,00
Agent de services polyvalent en milieu rural	52,6	44,5	2,5	0,4	100,00
Agent des interventions techniques polyvalent en milieu rural	78,1	20,00	1,7	0,1	100,00
Aide à domicile	35,1	57,0	5,9	2,1	100,00
Aide-soignant	64,6	22,3	10,4	2,6	100,00
Animateur de relais assistantes maternelles	61,8	28,5	8,7	0,6	100,00
Animateur éducatif accompagnement périscolaire	31,3	61,3	3,2	4,2	100,00
Animateur enfance-jeunesse	51,0	41,4	5,1	2,5	100,00
Chargé de propreté des locaux	66,5	27,	6,0	12,8	100,00
Conducteur de transports en commun	71,6	24,5	1,1	2,7	100,00
Enseignant artistique	34,6	58,4	5,4	1,6	100,00
Enseignant en arts plastiques	42,0	53,6	3,1	1,3	100,00
Ergothérapeute	48,8	29,8	21,4	0,0	100,00
Masseur-kinésithérapeute	50,5	46,1	3,4	0,00	100,00
Médecin	44,4	36,6	15,8	3,2	100,00
Orthophoniste	64,6	30,2	5,2	0,0	100,00
Psychologue	49,1	31,3	18,0	1,6	100,00
Psychomotricien	59,8	28,7	10,1	1,5	100,00
Responsable des sites de distribution de repas	62,9	24,7	2,8	9,6	100,00
Secrétaire de mairie	39,8	55,4	4,3	0,6	100,00

Il apparaît clairement dans ce tableau que les emplois à temps non complet ne concernent principalement que quelques métiers, essentiellement en milieu rural. Ces métiers sont exercés, en grande partie, par des femmes.

D'abord, les secrétaires de mairie et les agents de service polyvalents en milieu rural, ensuite, les métiers liés à l'animation au périscolaire, à l'accompagnement de l'enfant, la restauration scolaire les métiers d'assistance à la personne (distribution des repas, aides à domicile) ou para médicaux (médecins, aides éducatifs, orthophonistes...), mais il faut aussi inclure dans cette liste les enseignants artistiques ou en art plastique, parce que l'éclatement des disciplines entraîne ce phénomène.

Tableau 19

Premiers résultats provisoires issus des bilans sociaux 2019

Source DGCL/DESL

Nombre d'agents à temps complet ou non complet au 31 décembre 2019						
	Temps Complet	Temps non complet				Ensemble
		Temps de travail hebdomadaire			Ensemble	
		inf à 17h30	entre 17h30 et 28h	sup à 28h		
Fonctionnaires	1 271 000	38 000	60 000	66 000	164 000	1 435 000
Contractuels occupant un emploi permanent	170 000				95 000	265 000
Ensemble	1 440 000				259 000	1 700 000
%	85				15	100
Sources : Bilans sociaux 2019						
Champ : collectivités ayant au moins un agent titulaire ou contractuel en 2019, y compris emplois de courte durée						
Données provisoires						

Tableau 20

Evolution du nombre d'agents à temps non complets entre 2017 et 2019			
	Evolution 2019/2017		
Fonctionnaires	-1,5%		
Contractuels occupant un emploi permanent	-0,6%		
Ensemble	-1,1%		

Les bilans 2019 n'ont pas intégré, bien évidemment, les effets de la loi de 2019 et du décret de 2020. On constate, toutefois, une baisse d'environ 1% des agents à temps non complet - fonctionnaires et contractuels.

Les communes ont peut-être anticipé les mesures prévues par la loi, mais ces données ne sont pas suffisamment significatives pour tirer une leçon globale. Ce résultat peut être lu comme issu des mesures de restructurations ou de la stabilisation des recrutements.

Données complémentaires

Tableau 21 - Les temps non complets dans la FPT

Source : IRCANTEC

1 contrat sur 15 concerne un agent titulaire à temps non complet*
9 agents sur 10 sont des femmes

Année	Nombre de contrats	Évolution N/N-1	Assiette moyenne de cotisation	Cotisation Part agent	Cotisation Part employeur
2015	80 077		11 310 €	23,8 M€	35,7 M€
2016	78 398	-2,1%	11 279 €	23,9 M€	36,0 M€
2017	76 156	-2,9%	11 534 €	24,5 M€	36,8 M€
2018	74 867	-1,7%	11 567 €	24,1 M€	36,2 M€
2019	74 454	-0,6%	11 627 €	24,1 M€	36,2 M€
2020	71 565	-7,0%	11 910 €	23,8 M€	35,7 M€

	Part femmes	Age moyen	Durée moyenne de cotisation**
<u>Données 2020</u>	88,4%	48 ans et 7 mois	7 ans et 4 mois

2 fonctionnaires à temps non complet sur 3 travaillent dans une commune et 69% sont dans la catégorie socio-professionnelle « employé ».

**En dessous de 28 heures hebdomadaires, les fonctionnaires occupant un emploi à temps non complet sont affiliés au régime général et à l'Ircantec.*

*** En tant que titulaire à temps non complet.*

Conclusion partie 1

Il est crucial de souligner le nombre important d'agents à temps non complet dans la fonction publique territoriale, et en particulier la part prédominante des femmes. C'est une spécificité propre aux collectivités locales, en particulier aux communes en raison de leur taille, mais également aux plus grandes collectivités qui accueillent des services scolaires et périscolaires.

Outre cet aspect essentiel lié à la féminisation de la fonction publique territoriale, on constate aussi une stabilité du nombre d'agents à temps non complet depuis 2015 avec un taux autour de 15%.

Fondée sur les statistiques disponibles, cette note met en lumière les problèmes des fonctionnaires et contractuels qui occupent ces postes.

La multiplicité des petites communes explique le caractère relativement incompressible des agents à temps non complet : il en va de la structure même du tissu local français et des besoins des communes en matière d'emploi.

A ce titre, on peut considérer que la loi du 6 août 2019 ne contribuera pas à l'extinction complète et définitive des emplois des agents à temps non complets. Le problème demeure donc.

Il y a des cas où la mise à disposition par les centres de gestion ou la prise en charge par l'intercommunalité est difficile.

Si le législateur s'est penché sur ce problème, il reste à espérer que les statistiques soient plus rigoureuses à l'avenir. Il conviendra de mesurer l'évolution dans les deux prochaines années. La FS1 continuera à suivre ce dossier en travaillant à des propositions concrètes sur les agents à temps non complet d'une part, et en collectant des chiffres précis pour mesurer l'impact de la loi de 2019 sur le pourcentage d'agents à temps non complet dans la fonction publique territoriale d'autre part.

PARTIE 2 - L'impact des lois NOTRe et MAPTAM dans le domaine des ressources humaines

Introduction

La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) ont réformé en profondeur l'organisation territoriale et les compétences des collectivités territoriales ainsi que des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Ces deux lois, importantes pour la structure des collectivités et leurs compétences, ont eu des effets non négligeables en matière de ressources humaines et d'organisation des services, c'est à ce sujet que s'attache la présente note.

Cette question n'est évidemment pas étrangère au débat sur les finances publiques. En effet, ces lois ont affiché - comme bien des lois précédentes - le dessein de faire des économies en « rationalisant » la carte des régions ou les compétences des collectivités. L'objectif de rationaliser contient celui d'économiser et donc de restructurer les ressources humaines.

Il ne s'agit donc pas seulement de restructurer et d'harmoniser, mais aussi d'économiser, avec la thématique, classique désormais depuis le rapport de la commission BALLADUR (2008), qu'il y a trop de collectivités et que le mélange des compétences a un coût. En réduisant le nombre des collectivités et en rationalisant leurs compétences, on réduit le coût.

On espérait, par cette méthode, faire des économies de fonctionnement, mais les économies annoncées n'ont pas été au rendez-vous.

Au total, nous disposons de peu d'éléments statistiques, et c'est pourquoi le CSFPT - la formation spécialisée n°1 - s'est penché, sur ce problème dans une démarche convergente avec le CNFPT, la FNCDG et l'AdCF. Le CSFPT a donc décidé d'utiliser leurs travaux sur les conséquences de ces lois en matière de ressources humaines, cette note fait la synthèse des études jointes en annexe.

Mais il y a deux lectures parfois divergentes, celle des élus et des directions chargées de mettre en œuvre ces réformes au sein des collectivités concernées, et celle des agents qui ont subi ces restructurations, souvent sans être associés et avec une souffrance due à l'impréparation et au manque d'accompagnement, sans parler du dialogue social, lui aussi parfois largement insuffisant. Les membres de la FS1 ont jugé opportun d'introduire ces deux études, suffisamment explicites et en ajoutant à ces analyses le point de vue des syndicats, porteurs des appréciations des agents. Bien évidemment ces études sont partielles et ne prétendent pas embrasser la totalité des restructurations ; mais ces exemples sont significatifs.

Les études du CNFPT et de la FNCDG/AdCF

Ces deux études ont porté d'une part sur les conséquences de la fusion des régions, des intercommunalités et communes : organisation du travail/ effectifs et répartition/ rémunérations (CNFPT), et, d'autre part sur les conséquences des fusions d'intercommunalités sur la gestion des ressources humaines des EPCI.

Une première étude du CNFPT porte sur 7 régions

Une première étude du CNFPT porte sur 7 régions³ et présente une approche thématique sur la gouvernance, le pilotage des ressources, la mise en œuvre des politiques publiques, la participation citoyenne, et la territorialisation de l'action publique.

Dans une seconde partie, l'étude présente le retour d'expérience pour chacune des régions en fonction : des freins et des obstacles rencontrés, des leviers de réussite mobilisés, des gains et des effets positifs des fusions, des attentes des conseils régionaux en matière de formation.

Enfin, l'étude a permis d'identifier quatre chantiers prioritaires basés sur les problèmes rencontrés durant le processus de fusion et les solutions qui ont été trouvées pour les résoudre :

- Définir une stratégie pour la nouvelle région ;
- Stabiliser une organisation pertinente et efficace ;
- Harmoniser la gestion des ressources humaine ;
- Conduire et accompagner le changement.

Evidemment, cette première étude, réalisée en 2018, permet de retenir quelques constantes dont il faudrait vérifier en 2022, si elles sont toujours pertinentes.

Ces enquêtes manifestent, d'une part, le besoin de stabiliser et d'harmoniser les structures, les organigrammes et les procédures de gestion ; d'autre part, la nécessité d'accompagner ces changements complexes par la formation, l'information et le dialogue social. Cela nécessite du temps et une organisation adaptée.

Au-delà de ces aspects, on peut s'interroger sur la vision relativement pacifiée des problèmes : on n'a, dans l'étude du CNFPT, que l'approche de la direction et des cadres des collectivités concernées, et on ne donne pas la parole aux agents (quelle que soit leur catégorie) qui ont « subi » ces restructurations.

³ Cf. PowerPoint en annexe

Le deuxième volet de l'étude du CNFPT porte sur les effets RH des fusions d'intercommunalités⁴.

Cette étude a été présentée au CSFPT le 8 octobre 2021.

Entre novembre 2018 et février 2019, 13 EPCI fusionnés entre 2014 et 2017, toutes catégories confondues, ont été interrogés.

Une quarantaine d'entretiens ont alors porté sur sept grandes thématiques :

La gouvernance ;

La mutualisation ;

Le pilotage des ressources ;

La mise en œuvre des politiques publiques ;

La participation citoyenne ;

La territorialisation de l'action publique.

Le cadre et le contexte de l'étude

On repère des contextes hétérogènes dans la mesure où les fusions sont intervenues à mi-mandat et ont été imposées. Cela a induit une évolution de la gouvernance et des transferts de compétences, ainsi que des effets de mutualisation et de territorialisation.

Entre 2014 et 2017, les politiques de ressources humaines étaient en pleine évolution et l'on voyait émerger la question des transitions et des parcours professionnels. Il faut à l'évidence souligner que cette étude a été conduite bien avant la crise sanitaire.

Nous sommes aujourd'hui dans un tout autre contexte : les questions de santé au travail, d'organisation de la continuité du service et de télétravail apparaissent avec une plus grande acuité et urgence.

Des incontournables

Des politiques d'harmonisation des régimes indemnitaires (le RIFSEEP se généralise) ;

Harmonisation des temps de travail pour créer une cohérence interne ;

Harmonisation de l'action sociale ;

Harmonisation des services de l'accompagnement des agents (avec des transferts de compétence) ;

Partage des directions générales et communication pour expliquer l'intérêt de la fusion aux agents ;

Gestion des mobilités internes et des parcours professionnels ;

⁴ Cf. PowerPoint en annexe

Dialogue social et élargissement de son cadre et de ses objectifs avec parfois la rédaction de chartes de fusion.

Augmentation des effectifs pour les régions et EPCI et diminution dans les départements et les communes de plus de 10 000 habitants (cf. document du CNFPT décembre 2021, diapositive n° 14, transmis avec le compte rendu).

Des impacts

→ Risques psychosociaux

- Surcroît d'activité ;
- Phénomènes d'inquiétude renforcés avec la territorialité ;
- Burn-out.

→ Risques liés à l'évolution des compétences des collectivités

- Rétrocession des compétences aux communes ;
- Nouveaux besoins d'ensembliers (agents capables de piloter plusieurs compétences de manière transversale) qui ont créé des difficultés de recrutement ;
- Gestion spécifique des cadres : concurrence entre cadres sur des fonctions ressources ;
- Cadres dirigeants relégués à des postes de cadres intermédiaires après fusion ;
- Perte de repères des cadres intermédiaires après le passage dans une intercommunalité plus grande.

→ Enjeux à anticiper :

Enjeux sur les DRH qui ont dû s'organiser et être au front pour recruter de nouvelles compétences et accompagner les agents.

Question de l'information des agents.

Question des déficits de formation.

Manque d'accompagnement individuel.

Question de la constitution d'une culture et d'une identité communes des personnels intercommunaux au moyen d'événements fédérateurs.

Les DSI ont également été très sollicitées.

→ Enjeux de proximité dans le cadre de la territorialisation

Des opportunités

Renforcement de l'administration et des services ;

Professionnalisation des ressources humaines ;

Des services de proximité ont été étoffés ;

Plus de temps et de moyens pour développer des projets de territoires ;

Plus de motivation pour les agents à travers le développement de la gestion de projets.

Les fusions ont facilité des évolutions dans les RH en termes de réseaux d'expertise notamment.

Elles ont présenté un intérêt en termes d'opportunités professionnelles pour les agents avec une montée en compétences pour les cadres.

Nouvelles opportunités de carrières pour certains agents.

Progrès en termes d'accompagnement des parcours individuels et du développement des compétences.

Des innovations motivantes pour les agents :

Formation technique pour progresser dans son métier ;

Formation management adaptée au nouveau contexte ;

Formation pour apprendre à vivre et conduire le changement ;

Formation sur l'accompagnement managérial et l'innovation technologique et managériale.

L'enquête d'avril 2021 menée par la FNCDG et l'AdCF

C'est l'étude la plus récente proposée dans ce rapport (https://www.adcf.org/files/AdCF-Direct/1028/91_PJ_FNCDG-AdCF-2021-enquete-effets-RH-fusions.pdf).

Parmi les 98 répondants à cette enquête, 79 sont des communautés de communes (80,61%) et 18 sont des communautés d'agglomération (18,37%) et une communauté urbaine.

Pour la très grande majorité (94%), la fusion est entrée en vigueur le 1er janvier 2017.

Une communauté est issue d'une fusion ayant eu lieu en 2018, une autre en 2019 et trois autres en 2020.

Concernant le type de fusion, 61 communautés ont été créées par fusion simple (62,24%), 30 par fusion extension (30,61%), 2 par fusion retrait (2,04%) et 5 par extension sur une communauté dissoute (5,10%).

7 communautés ont un périmètre interdépartemental.

Les 98 communautés répondantes représentent au total plus de 3 943 500 habitants :

Population minimum : 5 000 habitants

Population maximum : 300 000 habitants

Population moyenne : 40 240 habitants.

S'agissant des compétences exercées, les 78 communautés de communes répondantes ont indiqué quelles compétences optionnelles ou supplémentaires avaient été harmonisées après la fusion.

S'agissant de l'anticipation des fusions, 15 communautés (15,79%) indiquent ne pas avoir anticipé la fusion. Il faudrait approfondir cet aspect « prévision » car on pourrait établir une typologie de l'anticipation en matière de ressources humaines (sensibilisation, organigrammes cibles, formation...).

Très majoritairement, les EPCI ont engagé des travaux techniques préparatoires entre DGS, DRH, directeurs financiers (71, 58%).

Plus de la moitié (58,95%) des communautés ont mis en place des groupes de travail et engagé des échanges politiques pour préparer la fusion.

La moitié des EPCI ont réalisé des diagnostics ou études d'impact.

Moins d'un quart des communautés ont mené des actions de communication ou d'information.

26,37% des EPCI n'ont pas été accompagnés dans la mise en œuvre de la fusion. Pour les autres, ils ont majoritairement eu recours à l'appui d'un cabinet ou d'un bureau d'études (59,34%). 26,37% des communautés évoquent l'appui des services de l'Etat, 16,68% celui du CDG, 6,59% celui de l'AdCF, de la FNCDG ou d'une autre communauté.

Près de 65% des communautés ont associé les agents au projet de fusion, très majoritairement par la voie du dialogue social formel ou informel.

66,30% des EPCI ont saisi les instances paritaires préalablement à la fusion ; tous ont saisi le comité technique, et environ un tiers, la CAP et le CHSCT également.

Il reste un tiers des communautés qui n'ont pas fait la démarche d'associer les agents au préalable.

Près d'un tiers des établissements ont engagé une démarche participative avec une concertation auprès des agents.

En ce qui concerne les impacts de la fusion sur l'organisation des services, on constate que la très grande majorité des EPCI répondants ont réorganisé leurs services à la suite de la fusion (89, 80%).

C'est dans ce cadre qui touche directement à l'organisation matérielle et à la vie quotidienne des agents que des difficultés ont pu être rencontrées.

En termes de GRH, la fusion a été source de préoccupations concernant en premier lieu, l'accompagnement au changement, puis, l'évolution de la masse salariale, les conditions de travail, les procédures internes, les matériels et les locaux, le temps de travail, le dialogue social, les postes de direction, les recrutements, le niveau d'encadrement.

S'agissant des suppressions de poste, majoritairement (62,77%), la fusion n'a entraîné aucune suppression de poste.

15 communautés évoquent des suppressions liées à la suppression de compétences, 10 pour des restitutions de compétences, 7 EPCI évoquent des suppressions liées au contexte économique et financier, 9 EPCI pour cause de transfert de compétences.

S'agissant du temps de travail, environ 22% des EPCI indiquent que les agents employés ne travaillaient pas avant la fusion sur la base des 1607 heures de travail effectives.

Environ un tiers des communautés indiquent que les agents travaillaient sur la base des 1607 heures dans au moins un des EPCI et près de 45% dans toutes les communautés fusionnées.

Plus des deux tiers des EPCI ont engagé une démarche de réorganisation des temps de travail à l'issue de la fusion. Pour ce faire, un état des lieux préalable a été réalisé.

Parmi les outils proposés pour réorganiser les temps de travail, près de 75% des EPCI ont adopté un règlement des congés et des ASA, 43,04% ont instauré le télétravail, 37,97% ont instauré un règlement spécifique des astreintes et permanences et mis en place des feuilles de temps.

Ces deux rapports sont riches d'enseignement, même s'ils pâtissent d'un insuffisant recul par rapport aux fusions et restructurations concernées.

Aujourd'hui l'analyse serait différente parce que les organisations ont été stabilisées.

Il n'en demeure pas moins, et c'est une leçon à retenir pour les éventuelles futures réformes, que l'aspect « RH » du sujet est important, et même essentiel, à tel point qu'une réforme de structure réussie se doit d'associer les agents et les organisations syndicales des collectivités ou des centres de gestion concernés en amont et tout au long du processus de réorganisation.

Le point de vue des agents

Les agents, lors de la réalisation de ces études, n'ont pas été interrogés ; or, ce sont eux les premiers concernés, d'autant que, rappelons-le, 75% des agents territoriaux appartiennent à la catégorie C, et que les intercommunalités ont des compétences essentiellement techniques et de mise en œuvre.

Les collectivités interrogées ont sans doute respecté les procédures du dialogue social et de la concertation. Mais le retour des syndicats fait état de problèmes récurrents dus à l'absence de dialogue social, de concertation et d'accompagnement.

Au demeurant, l'étude sur l'impact RH menée par la FNCDG et l'AdCF fait état de difficultés rencontrées avec les organisations syndicales.

Sur 92 répondants, 89% reconnaissent avoir rencontré des difficultés et notamment :

- Des modes d'organisation très différents entre les structures préexistantes à la fusion (81,61%) ;
- Une inquiétude des agents (70,11%) ;
- Des compétences exercées non harmonisées (65,52%) ;
- Des modes de gestion et une structuration des effectifs éloignés (58,62%) ;
- Un niveau de mutualisation différent (22,99%) ;
- Des blocages politiques (21,84%).

5 communautés évoquent des difficultés avec les organisations syndicales.

Par conséquent, une étude portant spécifiquement sur les agents (et plus spécifiquement sur les agents de catégorie B et C) est souhaitable parce que leur expérience et leur point de vue n'est pas toujours celui de l'employeur.

Un questionnaire adressé par les syndicats eux-mêmes à leurs adhérents dans le cadre de la FS1 a été évoqué, mais on n'a pas donné suite à cette démarche, parce que trop complexe dans sa réalisation. Ce questionnaire aurait permis de disposer d'éléments précis sur le « ressenti » des agents.

Il n'en demeure pas moins que les syndicats ont donc fait état du malaise des agents tout au long de l'application de cette réforme. Ainsi, la FA-FPT, dans une note du 11 octobre 2021 relate « l'apparition d'un grand mal-être au travail. »

Ce malaise porte sur plusieurs points.

L'impréparation : les collectivités n'étaient pas en mesure de préparer les agents à ces fusions et à ces restructurations, notamment parce que pendant les restructurations, les compétences étaient toujours assumées. Il fallait à la fois s'adapter à la nouvelle structure et au nouvel environnement et poursuivre sa tâche dans un contexte mouvant et souvent incertain.

On a donc un effet de déstabilisation des personnels, d'autant que le terme de ces restructurations n'a pas été fixé clairement, avec de nouvelles missions, dans un contexte souvent nouveau et avec un nouvel encadrement, d'où des conflits entre agents, de l'absentéisme, des risques psychosociaux, voire des démissions (FA-FPT).

En outre, un questionnaire adressé aux agents des EPCI interrogés dans l'étude du CNFPT et synthétisé par la CGT⁵, met clairement en évidence que la surcharge de travail a été réelle.

Peu de mesures d'accompagnement ont été mises en place et les organisations syndicales ont constaté une carence d'information et d'outils pour les agents.

Les collectivités devaient à la fois poursuivre leurs missions, se restructurer et surtout harmoniser les structures et les services dans le cadre des fusions. Et ce jeu n'est pas à somme nulle, il y a des agents qui y perdent et d'autres qui y gagnent, même s'il y a des procédures de « lissage ».

Ainsi, les EPCI ont défini des priorités, notamment l'harmonisation du temps de travail pour les agents.

Dans beaucoup de cas, le dialogue social a été absent ou réduit à sa plus simple expression, d'où les difficultés avec les organisations syndicales évoquées dans l'étude de la FNCDG/AdCF. « Seuls les élus décident », selon des témoignages recueillis par la CGT.

Dans les collectivités concernées, cette réforme a été appliquée « au fil de l'eau » et on n'a donc pas nécessairement envisagé de procédures, de formations et des services adaptés à ce mouvement.

⁵ Cf. Questionnaire en annexe

Conclusion partie 2

La décentralisation et l'intercommunalité ont des effets directs sur la vie des agents et leur poste de travail. Le transfert des TOS, en 2004, a été significatif et a motivé une étude du CSFPT. Les mutations causées par les lois MAPTAM et NOTRe sont plus importantes parce qu'elles peuvent changer le contexte concret du travail.

Mais la « différenciation territoriale » - introduite par le rapport de la commission BALLADUR - a succédé à la « décentralisation » proprement dite.

La décentralisation était uniforme pour toutes les collectivités, la différenciation introduit un facteur « aléatoire » en fonction des collectivités ou des EPCI fusionnés. Toutes les « combinatoires » sont possibles : fusions homogènes (de collectivités de même nature), ou hétérogènes (de nature différente.) Et donc les risques en matière de DRH sont proportionnels à la différence - quantitative et qualitative - des collectivités et/ou des EPCI fusionnés.

La FS1 reviendra sur ce travail et continuera d'observer les conséquences RH des fusions à la suite de la mise en œuvre de la loi 3DS, en particulier s'agissant des compétences des routes qui vont être transférées.

Il faudrait donc, au-delà des aspects statutaires, établir des règles de fonctionnement « incontournables » pour ces périodes de mutation lourde des services ou de transformation des collectivités, avec des passages obligés ; anticiper, informer, former, associer les agents et renforcer le dialogue social.

Conclusion générale

Les travaux de la FS1 ont pris un nouvel élan avec la réactivation du groupe statistiques.

Le suivi des nouvelles dispositions de la loi de Transformation de la fonction publique nécessite des statistiques affinées. Le RSU est le cadre pour mettre à disposition ces statistiques et servir de base à un « observatoire » permanent de ces transformations, de leurs conséquences et de leur pertinence pour la fonction publique territoriale.

En outre, la négociation collective nécessitera des éléments actualisés pour les partenaires sociaux.

C'est donc à un nouveau programme et à une nouvelle méthode de travail qu'est appelée la FS1 à travers ce rapport. Il est évident que la FS1 ne peut travailler seule, elle doit avoir recours à tous les producteurs de statistiques, notamment la DGAFP, le CNFPT, la FNCDG, la CNRACL, l'IRCANTEC et la DGCL, laquelle doit disposer de moyens humains suffisants.

Ce rapport pose des jalons importants mais appelle inévitablement des suites méthodologiques.

Le CSFPT propose donc :

- La construction d'un outil qui permette de réaliser un véritable tableau de bord des évolutions statistiques notamment pour :
 - le suivi des temps non complets, les contrats de projet, les emplois contractuels et les ruptures conventionnelles. Les données devront être collationnées pour mesurer l'évolution et en tirer des conséquences qui feront l'objet de propositions.
- Une vigilance particulière à porter sur les congés bonifiés pour lesquels il y a un véritable enjeu, eu égard aux nouvelles règles qui s'appliquent. Il est donc nécessaire de mesurer leur impact et de proposer, le cas échéant, des règles plus adaptées appuyées sur la réalité statistique, inexistante pour le moment. C'est la raison pour laquelle, il est demandé aux producteurs de statistiques de s'emparer de cette question.
- La mise en place au sein de la FS1 de l'Observatoire de la PSC qui aura, une fois de plus, besoin de statistiques précises. Le financement obligatoire de la PSC par les collectivités employeurs constitue le thème majeur pour les prochaines années, il nécessitera une attention plus soutenue des employeurs aux questions de santé et de vieillissement des agents et obligera les partenaires sociaux à avoir une négociation sur le sujet.
- Un suivi des nouvelles règles de financement de l'apprentissage, désormais assuré en partie par le CNFPT, qui sont apparues fragiles et susceptibles d'être remises en cause.

Tous ces thèmes ne sont pas aujourd'hui suffisamment documentés pour alimenter la réflexion du CSFPT.

Les partenaires sociaux ne manqueront pas de mettre en évidence d'autres lacunes statistiques.

Le CSFPT émet le vœu qu'un texte réglementaire soit pris incitant davantage les collectivités territoriales à transmettre leurs données afin de réaliser le RSU.

En outre, le CSFPT demande une périodicité de révision des items de la banque de données sociales qui sert à réaliser le RSU. En effet, précédemment, l'arrêté était révisé avant chaque collecte de bilan social.

Il conviendra également de pouvoir mesurer la qualité des données fournies aux représentants des personnels au niveau local. Cette exigence conditionne la qualité du dialogue social au niveau local et au niveau national.

Ce rapport n'est donc qu'un début et l'ouverture à d'autres travaux fondés sur une méthodologie rigoureuse.

La FS1 propose de travailler à la rédaction d'un bilan sur la mise en œuvre du RSU.

Annexes

Annexe 1 : Etudes du CNFPT

- **Fusions des régions, des intercommunalités et des communes –
Nouvelles régions**
- **Les enjeux RH des fusions d’intercommunalités**

Annexe 2 : Questionnaire de la CGT

Annexe 3 : Contributions

- **CFDT**
- **FO**
- **FA-FPT**

Etudes du CNFPT

Fusions des régions, des intercommunalités et des communes – Nouvelles régions

Centre national de la fonction publique territoriale

Etude portant retour d'expérience sur les
fusions des régions, des intercommunalités
et des communes

Volet 1 – nouvelles régions

Octobre 2018

Sommaire

<i>Introduction</i>	Page 3
<i>I) Les sept nouvelles régions</i>	Page 5
<i>II) Analyse thématique</i>	Page 13
<i>III) Retour d'expérience des fusions de régions</i>	Page 22
<i>Conclusion</i>	Page 28

Introduction

Etude portant retour d'expérience sur les fusions de régions

3



Introduction

Une étude en trois volets sur les fusions de collectivités

- A l'issue des fusions de collectivités locales survenues en 2016 et en 2017 en application des loi NOTRe, MAPTAM, de délimitation des régions et relative au régime de la commune nouvelle, le CNFPT a commandé une étude portant retour d'expérience des fusions de collectivités.
- Cette étude, confiée au cabinet KPMG, est divisée en trois volets : 1) les nouvelles régions, 2) les métropoles et EPCI à fiscalité propre, 3) les communes nouvelles.
- Elle s'appuie sur une méthode qualitative et sur le recueil de témoignages des dirigeants et cadres des administrations locales qui ont vécu ces fusions de l'intérieur.
- Sept thématiques prioritaires ont été identifiées par le CNFPT : la gouvernance, l'organisation, le pilotage des ressources, la mise en œuvre des politiques publiques, la participation citoyenne, la mutualisation et la territorialisation de l'action publique.

Présentation du volet 1 – nouvelles régions

- Le premier volet rend compte de la première phase et porte donc sur la fusion des régions. Il s'appuie sur quarante entretiens conduits entre mai et juillet 2018 auprès d'un panel de directeurs généraux, directeurs généraux adjoints, directeurs et chargés de mission des sept nouveaux conseils régionaux.

Avertissement sur les limites de l'étude :

- Cette étude n'est pas une analyse exhaustive des stratégies, des processus de fusion et de toutes les actions qui ont été conduites pour mettre en œuvre les nouvelles régions : son périmètre thématique est restreint aux sept thèmes imposés par le CNFPT et seules les personnes désignées par la direction générale et majoritairement en poste au moment de l'étude ont été interrogées.
- Cette étude ne prétend ni à la scientificité ni à l'exhaustivité et s'appuie sur des propos circonstanciés et subjectifs.
- Enfin, celle-ci ne s'appuie pas sur des données chiffrées et ne constitue pas une mesure de l'impact budgétaire des fusions de régions : ainsi, aucun chiffrage des coûts des fusions ou au contraire des économies réalisées n'a été produit à l'occasion de cette enquête.

4

I) Les sept nouvelles régions

Etude portant retour d'expérience sur les fusions de régions

5

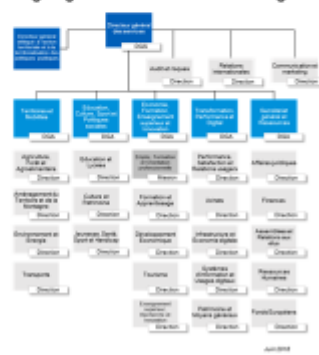
Auvergne-Rhône-Alpes



- Une nouvelle région née de la fusion de deux collectivités très différentes par leur taille, leurs principes de fonctionnement et leurs cultures administratives
- Un territoire vaste, incluant 12 départements et une population de 8 millions d'habitants – deuxième région la plus peuplée
- Un travail de préfiguration de la fusion mené en amont sur un an en 2015, suivi d'une mission « convergence » dédiée à l'harmonisation des dispositifs et à la mise en œuvre de la nouvelle organisation
- La réorganisation des services sur deux ans et l'instauration d'un nouvel organigramme resserré avec 5 DGA et 25 directions visant l'efficacité opérationnelle
- L'accompagnement des agents ayant pris un poste d'encadrant
- La territorialisation de l'action publique, avec une répartition en trois secteurs Auvergne / Rhône / Alpes, la création d'antennes et espaces régionaux et la nomination d'un directeur général délégué à l'action territoriale et à la territorialisation
- La volonté politique de faire baisser le coût de l'action publique couplée à un plan d'économies de 300 millions d'euros destiné à financer l'augmentation des dépenses d'investissement
- L'investissement dans des projets structurants d'infrastructures (exemple : maîtrise d'ouvrage des travaux de la RN 68)



Organigramme de la nouvelle région



6

Bourgogne-Franche-Comté

- Le regroupement de deux petites régions aux caractéristiques géographiques, économiques et démographiques proches
- Une fusion facilitée par des habitudes de travail en commun entre les deux anciens conseils régionaux
- Une modalité de préfiguration originale, basée sur une répartition du travail entre les deux anciennes équipes de DG (politiques publiques et fonctionnement des services)
- Une réorganisation générale des services, avec la naissance d'un organigramme en cinq DGA, dont deux fonctionnelles et trois opérationnelles
- L'écriture d'un nouveau projet d'administration en associant étroitement les directeurs et leurs services
- Une attention portée à la gestion des ressources humaines, à l'accompagnement au changement auprès des agents et à la formation
- Une gouvernance renouvelée où la CTAP et le CESER jouent un rôle important
- Le recours à la démocratie participative pour recueillir l'avis des habitants sur les politiques régionales

RÉGION
BOURGOGNE
FRANCHE
COMTE



Organigramme de la nouvelle région



7

Grand Est

- Une fusion de trois régions hétérogènes sur les plans géographiques, démographiques et administratifs qui se rapprochent néanmoins par leur dynamisme économique lié à leur caractère de territoire frontalier, industriel et agricole
- Un travail de préfiguration mené en amont, matérialisé par des rencontres régulières dans l'objectif d'une valorisation des atouts de chaque région
- Une réorganisation générale pensée sous l'angle opérationnel qui se traduit par un organigramme resserré, sans DGA mais avec un nombre réduit de directions opérationnelles et fonctionnelles disposant d'un périmètre étendu
- La territorialisation de l'action publique avec une organisation déconcentrée : trois maisons de la Région et douze agences territoriales aux compétences étendues
- Une organisation inspirée d'un des anciens conseils régionaux qui présente des avantages mais qui a aussi pu faire naître des réticences quant à l'imposition d'un modèle
- Un niveau de performance perçu comme de bon niveau en termes de fonctionnement administratif et d'harmonisation des dispositifs mais un sentiment exprimé d'inachevé en matière de gestion des ressources humaines et d'accompagnement au changement
- L'opportunité d'améliorer la politique de transports et de mobilités en tirant parti de la concomitance de la fusion et du transfert de la compétence transport scolaire et interurbain

Grand Est
ALSACE CHAMPAGNE ARDENNE LORRAINE



Organigramme de la nouvelle région



8

Hauts-de-France



- Une petite région densément peuplée qui bénéficie d'une relative homogénéité géographique et culturelle, mais un déséquilibre territorial qui a pu générer des réticences en Picardie et chez les agents de l'ancien siège d'Amiens.
- Un travail de préparation de la fusion qui a permis de surmonter les différences présentes entre les deux anciennes régions, en termes de gestion et de modes de fonctionnement
- Une fusion pilotée en suivant trois principes : la priorité politique sur le travail et l'emploi, la proximité avec les usagers et la modernisation de la collectivité
- Une réorientation stratégique de la région par un changement de la conception du rôle du conseil régional et par la création de dispositifs d'aides directes centrées sur les usagers
- Une réorganisation fondée sur l'équilibre entre les deux anciennes régions et sans mobilité forcée, aboutissant à un organigramme en sept DGA opérationnelles et fonctionnelles
- Une logique de présence territoriale avec un siège en bisite, Lille et Amiens, et cinq petites agences territoriales
- L'émergence de risques psycho-sociaux révélée par une étude commandée par le CHSCT, des tensions dans les services qui a engendré un plan d'amélioration des conditions de travail
- Un bilan perçu comme positif avec l'émergence de procédures et pratiques de travail considérées comme efficaces
- L'investissement de la région dans de grands projets d'infrastructures (RN 2, Canal Seine Nord, lignes de train)



Organigramme de la nouvelle région



9

Normandie



- Une forte identité locale, une fusion vécue comme une réunification de la Normandie historique suscitant des attentes dans la population
- Deux conseils régionaux très différents en termes d'organisation et de modes de fonctionnement
- Le pilotage de la fusion en interne par une magistrate de la Cour des comptes, déléguée générale à la fusion
- La co-construction comme principe édicté au cœur du processus de réorganisation comme de la refonte des politiques publiques
- Une organisation en bisite spécifique : centralisée, spécialisée et équilibrée entre les sites de Caen et Rouen, sans mobilité forcée
- Une volonté d'accompagnement des agents à travers la mise en place du nouvel organigramme, la création d'une cellule d'accompagnement RH et le repositionnement des agents
- Des tensions sociales qui ont accompagné la fusion contrebalancées par un bilan perçu comme positif au regard de l'émergence d'un nouveau mode de fonctionnement et de nouvelles pratiques
- Une politique volontariste en matière de mobilités, l'opportunité de moderniser et de rendre plus cohérent le réseau ferré normand, avec la prise en charge des trains Intercités à partir de 2020



Organigramme de la nouvelle région



10

Nouvelle-Aquitaine



- Une fusion à trois donnant naissance à la plus vaste des régions françaises constituée de territoires hétérogènes, certains très dynamiques et d'autres en grande difficulté
- Des différences notables entre les trois anciens conseils régionaux en termes de modes d'intervention, de politiques régionales et de situations financières
- Un travail de préfiguration amorcé et non abouti ayant entraîné des difficultés d'harmonisation lors de la fusion
- La volonté d'harmoniser les politiques publiques en respectant un principe d'égalité de traitement des territoires et des citoyens et en mettant l'accent sur l'aménagement régional et le soutien aux territoires en crise
- Une réorganisation des services par juxtaposition des organisations préexistantes sur les trois sites de Bordeaux, Limoges et Poitiers
- La relocalisation du chef-lieu de région à Bordeaux qui a généré une crainte de centralisation bordelaise du fait de la différence de poids et de l'attractivité de la métropole bordelaise par rapport aux deux anciennes capitales régionales
- Une fusion peu anticipée rendue délicate par l'immensité du nouveau territoire et perçue comme génératrice d'opportunités



Organigramme de la nouvelle région



11

Occitanie



- Une « union » de deux régions méridionales qui aboutit à la naissance d'un vaste territoire caractérisé par un territoire bipolarisé par deux métropoles équilibrées (Toulouse et Montpellier)
- Une approche du regroupement fondée sur le sens et l'accompagnement des agents et mis à profit pour construire un projet managérial et une culture commune
- Le dialogue avec les représentants du personnel comme levier de réussite de la fusion
- Une réorganisation fondée sur une recherche d'équilibre territorial, avec 8 DGA et une présence de la chaîne d'encadrement sur les deux sites principaux (directeur sur un site et directeur délégué sur l'autre site)
- Une organisation en bisite où les deux ex-capitales régionales doivent avoir une importance équivalente, qui a néanmoins engendré des difficultés d'organisation et de la fatigue
- Une territorialisation amorcée en réponse à l'étendue du territoire et pour rapprocher la collectivité des citoyens et s'appuyant sur la création de maisons de la région en cours de déploiement
- Un bilan perçu comme positif de la fusion au regard des opportunités en termes de management et d'organisation et du caractère motivant de cet épisode



Organigramme de la nouvelle région



12

II) Analyse thématique

Etude portant retour d'expérience sur les fusions de régions

13



Gouvernance

De nouveaux élus dans des régions renouvées

- L'arrivée de nouvelles équipes d'élus après les élections régionales de 2015
- Une double problématique : donner naissance à une nouvelle collectivité tout en mettant en œuvre les priorités du mandat
- Assumer le nouveau rôle confié aux régions à l'issue de la réforme territoriale

L'évolution des relations avec les partenaires de la Région

- Le couple régions-EPCI comme moteur du développement économique
- Des opportunités de collaboration avec les métropoles et grandes agglomérations, en particulier par la contractualisation
- Des relations plus mouvementées avec les départements du fait des transferts des compétences et de la concurrence région-départements
- Une mobilisation variable des CESER
- La recomposition imparfaite des services de l'Etat en région

Quels cadres de dialogue interterritorial dans des régions aux périmètres étendus ?

- La CTAP comme lieu de la concertation entre acteurs publics de la région (en théorie)
- Un outil bien exploité dans plusieurs régions
- D'autres modes de dialogue plus informels à l'initiative des président(e)s de région

14

Organisation (1/2)

De nouvelles régions largement réorganisées

- Des administrations régionales qui ne partaient pas d'une page blanche mais qui devaient composer avec l'héritage des anciennes organisations
- Composer avec des forces divergentes : mise en œuvre des objectifs politiques, poids du passé, compétences présentes dans les services et bien-être des agents
- Le cas des emplois fonctionnels de direction (DGA et des DGS) et le dispositif transitoire pour les 6 premiers mois
- Deux grandes tendances : des organigrammes resserrés misant sur l'opérationnalité versus des organigrammes étendus pariant sur l'équilibre territorial
- Des modalités de pilotage de la réorganisation propres à chaque région

Des organisations encore à stabiliser

- Un processus long et complexe concernant des milliers d'agents
- L'enjeu des directions générales et des fonctions support : piloter le processus tout en étant soi-même impacté par la réorganisation
- La prise en compte du temps nécessaire à la réorganisation
- Une période de réorganisation de près de deux ans (2016 et 2017) suivie d'une période d'ajustement jusqu'à aujourd'hui
- Le besoin d'élaborer une culture administrative commune

15

Organisation (2/2)

Gérer une administration multisites au périmètre géographique élargi

- Le choix de l'organisation multisites privilégié partout pour réduire les appréhensions liées aux regroupements
- Un facteur de complexité dans l'organisation des services et le management des équipes particulièrement préjudiciable à l'encadrement intermédiaire
- Une source de fatigue et de stress difficile à gérer
- Des choix organisationnels qui suscitent des interrogations, des modalités d'organisation géographique qui pourraient évoluer dans l'avenir

Se doter des outils adaptés

- La visioconférence, un outil adopté partout et globalement très apprécié
- Un outil nouveau avec un coût d'apprentissage, qui n'est pas adapté à tous les besoins et qui ne remplace pas les rencontres en face à face
- Pour les managers, des difficultés et le besoin d'apprendre à manager les équipes à distance

16

Pilotage des ressources

Les finances régionales ou l'incertitude des économies

- A court terme, des coûts plus évidents que les économies d'échelle
- Différents types de coûts : dépenses matérielles, augmentation de la masse salariale et coût des nouvelles politiques publiques
- Des dépenses nouvelles liées aux transferts de compétence de l'Etat et des départements
- Dans certains cas, un encadrement budgétaire rigoureux et des plans d'économies
- L'absence de consensus sur la possibilité de générer des économies d'échelles significatives dans l'avenir

Les ressources humaines : accompagner le changement dans un contexte incertain

- Un délai de deux ans pour délibérer sur les conditions d'emploi et de rémunération
- Le renouvellement des représentants du personnel, cause d'un décalage dans l'élaboration de la nouvelle politique de gestion des ressources humaines
- Des épisodes de grève remarquables dans la quasi-totalité des nouvelles régions dans un contexte d'incertitude et de tension sociale
- Des réponses originales déployées par les directions des ressources humaines pour répondre aux inquiétudes des agents et les accompagner
- Des directions des ressources humaines elles-mêmes réorganisées

L'harmonisation des systèmes d'information, une étape indispensable

- Un préalable incontournable qui a été anticipé dès la phase de préfiguration en général
- Le rôle fondamental joué par les DSI, fortement sollicitées pendant les fusions
- Assurer les processus fondamentaux de la collectivité puis développer de nouveaux outils
- Doter les services des outils de travail à distance dans le cadre d'organisations multisites
- Le développement d'innovations dans le champ du numérique
- La visioconférence, un outil adopté partout et globalement très apprécié mais qui n'est pas adapté à tous les besoins

17

Mise en œuvre des politiques publiques

L'importance du diagnostic préalable

- L'état des lieux préalable, un exercice fondamental ...
- ... qui a souvent fait apparaître de nettes divergences entre les anciennes régions ...
- ... et qui a permis une harmonisation plus rapide des politiques publiques que des modes de fonctionnement.

Harmoniser... tout en mettant en œuvre de nouvelles priorités politiques

- Faire converger deux (ou trois) systèmes qui pouvaient se révéler très différents
- Une fenêtre d'opportunité pour sélectionner les meilleurs dispositifs
- Plusieurs cas de recours à la concertation avec les acteurs locaux
- La tentation de l'harmonisation par le haut ... et ses conséquences budgétaires
- Certains dispositifs harmonisés partiellement ou dont l'harmonisation a été différée

S'approprier les nouvelles compétences

- Focus : les enjeux du transfert de la compétence transports scolaire et interurbain : accueillir les équipes, s'approprier un nouveau métier, assurer la continuité de service
- Des nouvelles compétences qui concourent à l'évolution du rôle et de la nature des conseils régionaux

18

Participation citoyenne

Démocratie participative et participation citoyenne : un volontarisme variable

- La participation citoyenne comme « processus d'engagement de personnes ordinaires agissant en vue d'influer les décisions publiques »
- Plusieurs cas de volontarisme des conseils régionaux : consultation des citoyens en ligne, au moyens d'applications pour smartphone ou via des panels, conseil régional des jeunes ...
- Les plateformes en ligne de démocratie participative
- Un partenariat original avec le réseau social Facebook

Des formes de consultation moins ambitieuses mais plus opérationnelles ?

- Plusieurs cas qui ne s'apparentent pas à de la démocratie participative mais qui n'en constituent pas moins des formes de consultation des citoyens et des usagers
- Des moments de dialogue et de co-construction avec les acteurs d'un secteur particulier ou concernés par un dispositif donné
- La consultation dans le cadre de l'élaboration des documents stratégiques
- Le choix du nom et du logo de la nouvelle région

19

Mutualisation

- Peu de cas ambitieux de mutualisation compris comme la mise en commun de moyens entre le conseil régional et d'autres structures publiques
- Une préoccupation des élus dans certaines régions, mais qui ne faisait probablement pas partie des priorités des trois dernières années
- Un cas de réflexion poussée sur la mutualisation dans le cadre de la CTAP
- La mutualisation des achats entre régions et départements, une pratique répandue avec deux thématiques dominantes : les achats pour les cantines scolaires et le numérique éducatif
- La mutualisation, un levier d'optimisation des dépenses régionales dans l'avenir ?

20

Territorialisation de l'action publique

La territorialisation, une nécessité ?

- Les régions, des collectivités stratégiques auparavant fortement centralisées
- L'entrée des régions dans une nouvelle ère qui les pousse à revoir leur présence territoriale
- De nouveaux services rendus aux usagers qui rendent légitimes des implantations locales du conseil régional
- Des zonages qui dépassent les périmètres infrarégionaux existants

Des modalités de territorialisation différentes

- Une tendance notable à la déconcentration des services des régions
- Des implantations locales à la dénomination variable : agences, antennes, maisons de la région, espaces...
- Des principes de fonctionnement et des missions adaptées aux priorités de chaque région

Des régions moins avancées en matière de déconcentration

- Des régions qui ne se sont pas (encore) dotées d'antennes locales, ce qui ne signifie pas une absence totale de réflexion à ce sujet
- Une déconcentration paraissant inévitable pour les régions les plus vastes et compte tenu des nouvelles compétences
- Des organisations déconcentrées encore à stabiliser
- Le maintien de tous les anciens sièges de région, dans toutes les régions fusionnées

21

Retour d'expérience des fusions de région

Etude portant retour d'expérience sur les fusions de régions



22

Freins et obstacles

Des fusions insuffisamment préparées ?

- Les fusions, un phénomène exogène imposé par l'Etat sans concertation avec les élus locaux
- Un événement unique dans l'histoire des régions qui ne pouvaient s'appuyer sur aucune expérience comparable
- Certains enjeux mal anticipés par le travail de préfiguration
- Des délais de préparation courts et des impensés dans l'anticipation de la fusion

Un déficit d'accompagnement

- L'absence d'un accompagnement à la hauteur des enjeux par les services de l'Etat
- Aucune compensation financière pour les régions fusionnées, une injustice ?
- Peu de recours aux prestataires et des résultats inégaux

La crainte que la fusion ne rime avec absorption plutôt qu'avec union

- La peur que la fusion profite à la « grosse » région au détriment de la « petite »
- Des craintes et du ressentiment qui se sont exprimés dans les villes qui ont perdu le statut de siège de région
- Des anciens chefs-lieux de région perdant en attractivité dans un contexte de métropolisation
- Des déplacements et des difficultés managériales qui posent la question du maintien du Conseil régional dans l'ensemble de ses sites

Une surcharge de travail source d'épuisement professionnel

- Une augmentation de la charge de travail fortement ressentie dans les services et signalée dans toutes les régions
- Une période de transformation intense et complexe : réorganisations, chantiers de transformation, transferts de compétences, révision des procédures...
- Des déplacements facteurs d'une fatigue des managers
- Une concentration sur des sujets internes, au détriment des services rendus aux usagers ?
- Des risques psycho-sociaux en toile de fond, des cas de dépression professionnelle signalés

23

Les leviers de réussite à mobiliser

Le dialogue avec les agents et l'embarquement des équipes

- La capacité des équipes de direction générale à créer un climat social favorable
- Des engagements forts pris par les président(e)s à même de rassurer les inquiétudes
- Des actions de communication spécifiques à destination des agents
- Les grèves, des événements ponctuels et circonstanciés à relativiser ?

La gestion du temps, un équilibre délicat à rechercher

- Deux ans : un délai insuffisant pour achever la construction des nouvelles régions
- Un équilibre à trouver entre le souhait de se réorganiser et de se structurer rapidement pour devenir
- Une préoccupation : ne pas trop « perdre de temps » sur des sujets internes pour être en mesure de produire des services publics dans un délai raisonnable
- L'appropriation des nouvelles régions, un projet dont l'aboutissement prendra du temps

Donner du sens et créer une nouvelle identité régionale

- Des nouvelles collectivités qui ne correspondent pas à une réalité historique ou à une identité locale (à l'exception de la Normandie)
- Des différences de culture administrative qu'il convient d'estomper
- La volonté de « faire région », un projet au long cours

24

Les gains et les effets positifs des fusions

Une expérience professionnelle inédite et stimulante

- Une période atypique dans une vie professionnelle décrite comme une expérience inédite et motivante
- Une expérience ambivalente, marquée par un degré élevé d'intérêt professionnel
- Des occasions de mobilité professionnelle ascendante
- Une montée en compétences grâce à de nombreuses formations

Une fenêtre d'opportunité pour moderniser l'administration

- L'opportunité de créer une rupture dans les politiques publiques conduites par la région
- Une dynamique de changement propice aux nouveaux projets
- Des démarches de modernisation et d'innovation en matière de gestion

L'atteinte d'une taille critique permettant l'aboutissement de grands projets

- Des régions plus vastes, plus puissantes et mieux outillées pour développer des projets répondant aux besoins locaux et aux attentes des habitants
- Une montée en puissance notable en matière de gestion des transports du quotidien
- Un poids financier qui permet aux régions d'investir dans des projets d'infrastructures ambitieux : routes, réseaux ferrés, soutien à des projets d'investissement locaux...

Des régions dont la nature a été profondément transformée

- De nouveaux services aux usagers et des compétences nouvelles qui transforment la nature des conseils régionaux
- Des régions devenues aménageurs de vastes territoires
- Un poids plus lourd dans la gouvernance locale et vis-à-vis des autres acteurs publics

25

Les attentes des régions vis-à-vis du CNFPT

Appréhender le pilotage et la méthodologie des fusions de collectivités

- La mise à disposition de références et de retours d'expériences comme d'outils et de méthodes
- Des formations permettant de faire participer tous les agents sous la forme de groupes de travail où chacun donne son avis et se sent impliqué
- Des formations sur des sujets aussi variés que la montée en compétence, l'utilisation des nouveaux outils et la communication interne

Apprendre et perfectionner l'art de manager

- Des formations spécifiques sur le management en sites distants et les outils liés
- Un accompagnement des cadres en période de transition : comment agir dans un environnement en évolution perpétuelle ?
- Des séminaires pour que les agents se rencontrent et apprennent à travailler ensemble
- Des rassemblements permettant de développer le sentiment d'appartenance à la région
- Des formations sur les nouvelles techniques de travail et de management, notamment la méthode « agile »

Innover, inventer, s'adapter

- Des formations sur les politiques publiques, en lien avec les compétences régionales (mobilité, formation, éducation ...)
- Un accompagnement à l'arrivée de nouveaux métiers et à l'innovation : dialogue citoyen, design des politiques, innovations sociales
- Des moments pour « prendre de la hauteur » sur l'action quotidienne : des conférences, des rencontres avec des experts, des témoignages ...

26

Comment accompagner les fusions ?

1) Définir une stratégie pour la nouvelle région

- Se doter d'une vision stratégique de la Région et du rôle du Conseil régional
- Construire un discours sur le sens et les finalités et la communiquer auprès des agents
- Ecrire un projet d'administration traduisant les priorités politiques des élus
- Traiter la fusion comme une opportunité pour innover, améliorer la gestion et faire naître de nouveaux projets

2) Stabiliser une organisation pertinente et efficace

- Anticiper les impacts de la fusion pendant la phase de préfiguration et identifier les points critiques en amont
- Elaborer un nouvel organigramme dans un délai raisonnable
- Instaurer les principes relatifs au travail à distance et élaborer un guide du management à distance
- Identifier les solutions permettant de limiter l'impact des organisations multisites sur les conditions de travail
- Définir les principes applicables aux réunions physiques, téléphoniques et en visioconférence

3) Harmoniser la gestion des ressources humaines

- Fixer les grands principes de la politique de gestion des ressources humaines et les engagements de l'exécutif en la matière
- Définir les nouvelles règles de gestion des ressources humaines en matière de RH, de temps de travail et de conditions de travail
- Organiser le dialogue social, prévoir des temps réguliers d'échange avec les organisations syndicales
- Faire respecter le principe d'égalité de traitement entre tous les agents
- Doter la direction des ressources humaines des moyens nécessaires à la réalisation de ses missions

4) Conduire et accompagner le changement

- Trouver un équilibre dans la gestion du temps : aller assez vite sans générer de pression excessive sur les équipes
- Communiquer sur la fusion, à échéances régulières, au moyen de canaux variés et adaptés et tenir un discours rassurant envers les agents pour répondre à leurs inquiétudes
- Développer des groupes d'échanges entre pairs et des occasions de travail en commun pour les agents concernés par les mêmes fonctions
- Organiser des moments d'échanges conviviaux entre agents de tous niveaux hiérarchiques pour favoriser les rencontres
- Réguler la charge de travail sur la période, mettre en place un plan de prévention des risques psycho-sociaux
- Désigner et former des référents RH pour accompagner les agents et répondre à leurs questions relatives à la fusion

27

Conclusion

Etude portant retour d'expérience sur les fusions de régions



28

Conclusion

Une France à treize régions à l'issue de fusions imposées

- Une transformation imposée par l'Etat, un changement subi
- Un calendrier de mise en œuvre imposé
- Un projet sans équivalent et sans référence méthodologique ou sources d'inspiration

La mise en œuvre des nouvelles régions, sept modèles pour sept territoires

- Des modalités d'anticipation et de préfiguration variables rendues complexes par un contexte préfectoral
- Des trajectoires de mise en œuvre dissemblables, mais avec un objectif commun : donner naissance à une nouvelle collectivité
- L'organisation comme clef d'entrée du projet
- Le sens du service public et le souci de sa continuité comme horizon
- La prise en compte de la contrainte temporelle
- Le coût du projet, un paramètre secondaire ?
- Un projet mobilisant l'encadrement supérieur et intermédiaire
- Une expérience perçue comme enthousiasmante et comme une occasion unique dans une carrière professionnelle

Sept collectivités régionales naissantes et encore à stabiliser

- Une convergence des politiques publiques régionales déjà bien avancée voire achevée
- L'exercice de nouvelles compétences, l'instauration de nouvelles priorités politiques
- Des organisations entièrement nouvelles et encore à stabiliser
- Une présence territoriale accrue et en cours de déploiement
- Un encadrement qui s'est fortement mobilisé parfois au détriment de l'équilibre vie professionnelle / vie personnelle

Un besoin de formation et d'accompagnement des cadres et des agents

- Appréhender le pilotage et la méthodologie des fusions de collectivités
- Apprendre et perfectionner l'art de manager
- Innover, inventer, s'adapter

Quatre chantiers prioritaires

- 1) La définition d'une stratégie pour la nouvelle région ;
- 2) La stabilisation d'une organisation pertinente et efficace ;
- 3) L'harmonisation de la gestion des ressources humaines ;
- 4) La conduite et l'accompagnement du changement.

Les enjeux RH des fusions d'intercommunalités

Centre national de la fonction publique territoriale

Les enjeux RH des fusions d'intercommunalités

Présentation au CSFPT du
8 octobre 2021



Sommaire

-
- 1) Le cadre et le contexte
 - 2) Des incontournables
 - 3) Des risques
 - 4) Des opportunités
-



1. Le cadre : étude portant retour d'expérience des fusions

Une étude en trois volets sur les fusions de régions, d'EPCI et de communes

- A l'issue des fusions de collectivités locales survenues en application des lois NOTRe, MAPTAM, de délimitation des régions et relative au régime de la commune nouvelle, le CNFPT a commandé une étude portant retour d'expérience des fusions de collectivités.
- Cette étude, confiée au cabinet KPMG, est divisée en trois volets : 1) les nouvelles régions, 2) les métropoles et EPCI à fiscalité propre, 3) les communes nouvelles.

Volet	1	2	3
	Nouvelles régions	Métropole et EPCI	Communes nouvelles
Panel	Les 7 régions fusionnées le 1 ^{er} janvier 2016	Sélection de 13 EPCI fusionnés entre 2014 et 2017	Sélection de 9 communes nouvelles créées entre 2015 et 2017
Calendrier	➤ Entretiens : mai à juillet 2018 ➤ Restitution : septembre 2018 et décembre 2018 ➤ Publication : février 2019	➤ Entretiens : novembre 2018 à février 2019 ➤ Restitutions : avril 2019 et janvier 2020 ➤ Publication : prévue en janvier 2020	➤ Entretiens : novembre à décembre 2019 ➤ Restitution : prévue pour 1^{er} trimestre 2020 ➤ Publication du rapport : prévue pour 1^{er} trimestre 2020

3

Volet 2 – fusion d'EPCI

Présentation du volet 2 – établissements publics de coopération intercommunale

- Une étude qualitative à partir du recueil de témoignages de cadres de direction d'EPCI
- Un panel diversifié de treize EPCI de toutes catégories (CC, CA, CU, métropoles, établissement public territorial)
- Une quarantaine d'entretiens conduits entre octobre et mars 2019 auprès de directeurs généraux, directeurs généraux adjoints, directeurs et chargés de mission

Sept thématiques prioritaires d'observation

- La gouvernance
- L'organisation
- Le pilotage des ressources
- La mise en œuvre des politiques publiques
- La participation citoyenne
- La mutualisation
- La territorialisation de l'action publique

4

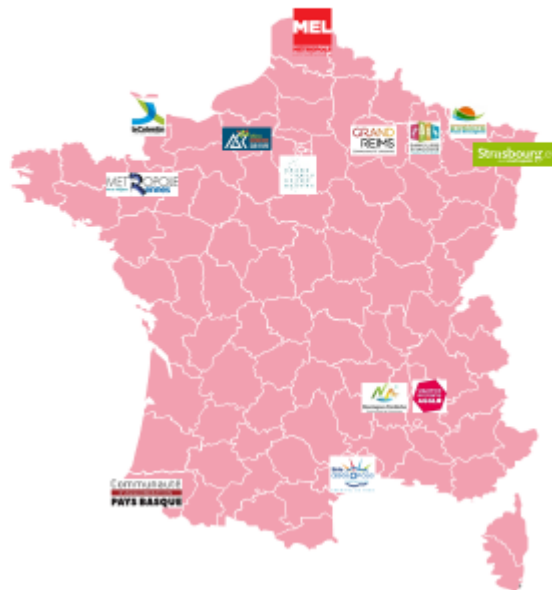
Présentation du panel de l'étude

13 collectivités dont :

- 3 Métropoles
- 1 Etablissement public territorial
- 1 Communauté urbaine
- 4 Communautés d'agglomération
- 4 Communautés de communes

Des cas de figure variés :

- 2 CC de moins de 15 000 habitants suite à des fusions défensives, en réaction au SDCI (Montagne d'Ardèche et Damvillers-Spincourt)
- 4 EPCI XXL avec des fusions à grand échelle (Pays-Basque, Grand Reims, INSE, Cotentin)
- Des fusions tantôt souhaitées par les élus (Pays Basques) tantôt imposées par le SDCI, parfois contre les élus (Valence Romans, Sète Agglopôle)
- Un cas d'adhésion de communes et transformation en Métropole (Rennes)



Le contexte

Des contextes hétérogènes mais des problématiques communes

Des fusions, à mi mandat imposées ou non et de taille très variable

- Une nouvelle donne pour les élus du bloc communal
- Une évolution de la gouvernance des EPCI fusionnés
- Une réorganisation et une conduite du changement
- Des transferts de compétences en parallèle
- Des mutualisations fréquentes
- Une territorialisation de l'action publique

Des politiques RH en pleine évolution

- La gestion des dépenses de personnel et de la masse salariale
- La question des transitions et de parcours professionnel
- La question de l'évolution des compétences
- Les questions de santé et de sécurité au travail

Une étude réalisée en 2019 avant la crise sanitaire

- Santé au travail
- Continuité de service
- Organisation du travail (travail à distance)

2. Les incontournables

Les politiques d'harmonisation

- L'harmonisation des régimes indemnitaires dans le cadre de la généralisation du RIEFSEEP
- L'harmonisation du temps de travail
- L'harmonisation de l'action sociale
- Généralement alignement par le haut et amélioration à terme des conditions de travail des agents

La réorganisation des services et l'accompagnement des agents

- Une période marquée par d'importantes évolutions dans les intercommunalités : transferts de compétences, évolution du régime indemnitaire, mutualisations ...
- Le rôle fondamental des directions générales pour porter le changement, en expliquer l'intérêt et le porter auprès des agents
- Les organisations cibles, les organigrammes provisoires et la gestion des mobilités internes

L'adaptation du dialogue social

- Elargissement du cadre, objectifs et chartes de fonctionnement
- Le dialogue social au cœur de la conduite du changement

7

3. Les risques à anticiper (1)

L'augmentation des risques psycho-sociaux

La fusion, un événement source de désorganisations majeures dans les services, générateur d'un surcroît d'activités et porteur de risques psycho-sociaux. Inquiétude renforcée avec les mutualisations et la territorialisation : inquiétudes, surcharge de travail, stress, burn out, départs

Une période marquée par l'évolution des compétences des intercommunalités

- Des transferts de compétences intervenus en parallèle des fusions
- Les rétrocessions de compétences aux communes et les modalités d'accompagnement possibles pour garantir la continuité du service public
- Les compétences rares d'ensemblier (aménagement du territoire, urbanisme, habitat, dévéco...)

La question spécifique des cadres

- La concurrence entre cadres notamment sur les fonctions mutualisées (ressources). Les cadres dirigeants des petites CC, en concurrence et/ou relégués à des postes de cadres intermédiaires dans de très grands EPCI
- La perte de repère des cadres intermédiaires
- Les enjeux de proximité dans le cadre notamment de la territorialisation

8

Des risques à anticiper (2)

La question cruciale de l'information des agents

- Les déficits d'information nourrissent les inquiétudes
- La non information en amont
- Le non accompagnement individualisé

La question de la culture commune et de l'identité

- Le portage nécessaire des directions générales pour donner du sens
- La contradiction avec la forte territorialisation notamment sur les compétences techniques sectorielles (eau, assainissement, voirie...)
- La construction des identités et la question du temps et du symbolique
- Les événements fédérateurs du nouveau personnel intercommunal

Et l'impact sur les directions des ressources humaines...

- Les DRH au front doivent en même temps se réorganiser
- La charge de travail portant sur les directions des ressources humaines
- Le nécessaire accompagnement interne dans l'évolution des DRH

9

4. Des opportunités à saisir (1)

Un renforcement de l'administration communautaire et professionnalisation des ressources humaines

- La professionnalisation de la gestion des ressources de la collectivité
- Des services plus étoffés et une spécialisation accrue des agents
- Plus de temps et de moyens pour développer les projets utiles au territoire
- La mutualisation comme facilitateur des évolutions RH, (réseaux d'expertises)

Un intérêt pour les agents et de nouvelles opportunités professionnelles

- Participer à une fusion intercommunale, un fort intérêt professionnel, des apprentissages et une montée en compétences pour les cadres
- En dépit des difficultés ressenties, de nouvelles opportunités de carrière et des améliorations objectives pour les agents
- La bonne occasion pour faire progresser la qualité de la gestion des carrières et de l'accompagnement du personnel : un accélérateur des l'accompagnement des parcours individuels et du développement des compétences
- Les nouveaux projets : innovation et motivation

10

Les opportunités à saisir (2)

Le développement des compétences

1. Des formations techniques pour progresser dans son métier : finances, ressources humaines, commande publique, élaboration d'un schéma de mutualisation, conception et animation d'un projet de territoire...
2. Des formations à l'art de manager pour adapter la posture du manager au nouveau contexte intercommunal ou pour accompagner la montée en compétence des encadrants intermédiaires
3. Des actions pour apprendre à vivre le changement et l'accompagner, dans un paysage institutionnel en perpétuelle évolution
4. Un accompagnement vers le numérique, les nouvelles technologies et une réflexion à conduire sur l'innovation aussi bien technologique que managériale
5. Une capitalisation sur les fusions pour mieux préparer l'avenir, la mise en réseau des cadres de la fonction publique territoriale qui partagent des problématiques similaires

QUESTIONNAIRE CGT Suite à fusion de collectivités.

Comment évaluez-vous l'impact de cette fusion sur vos conditions de travail en termes de temps de travail :

Positif Négatif 75% Ne se prononce pas 25%

Comment évaluez-vous l'impact de cette fusion sur vos conditions de travail en termes de régime indemnitaire :

Positif 25% Négatif 50% Ne se prononce pas 25%

Comment évaluez-vous l'impact de cette fusion sur vos conditions de travail en termes d'aide sociale :

Positif Négatif 50% Ne se prononce pas 50%

Quel a été l'impact de cette fusion sur votre parcours professionnel ?

AUCUN 100%

Avez-vous subi des changements que vous ne souhaitiez pas ?

OUI 50%, NON 50%.

Avez-vous vécu une suppression de poste ?

OUI 25%, NON 75%.

Avez-vous été confronté à une charge de travail supplémentaire et à un stress important ?

OUI 100%

Avez-vous pu bénéficier à l'occasion des transferts de compétences entre collectivités d'une formation vous permettant de changer de poste voire d'obtenir une promotion ?

Oui Non 100% Ne se prononce pas

Avez-vous pu bénéficier à l'occasion des transferts de compétences entre collectivités d'une formation vous permettant de changer de poste voire d'obtenir une mobilité ?

Oui Non 100% Ne se prononce pas

Comment qualifieriez-vous la pratique du dialogue social à l'occasion de ces fusions et transferts de compétences ?

AUCUN, SEULS LES ELUS DECIDENT / 100%

Est-il possible d'établir un état des lieux poste par poste dans votre collectivité après fusion ?

OUI 75%, NON 25%.



La Formation Spécialisée n°1 du CSFPT présente dans ce rapport les travaux qui ont été conduits au cours de cette mandature sur deux dossiers : les données relatives aux agents à temps non complet d'une part, les impacts sur les agents des lois MAPTAM et Notre d'autre part.

Dans sa conclusion, la FS1 propose de mesurer les impacts de la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 et l'évolution de la gestion des ressources humaines dans les collectivités.

La Cfdt ne peut que souscrire à cette ambition tout en s'interrogeant sur les moyens affectés à cet objectif.

La construction des indicateurs du premier bilan social en 1997 a été l'objet d'un long travail paritaire dans le cadre de la formation statistique du CSFPT, puis tous les deux ans l'examen du décret et de l'arrêté du rapport sur l'état de la collectivité par le CSFPT a permis de réactualiser les indicateurs.

Malgré ses imperfections et le délai trop long de traitement des données en vue de leur publication, la synthèse nationale des bilans sociaux publiée tous les deux ans est une source précieuse pour un suivi de la fonction publique territoriale.

Désormais avec la construction de la banque de données sociales (BDES) et la présentation chaque année au comité social territorial du rapport social unique (RSU), l'information des représentants des personnels est supposée être plus performante au niveau de chaque collectivité. Pour la Cfdt, il est nécessaire de le vérifier et de conduire une évaluation de la mise en œuvre de ces nouvelles dispositions au niveau local.

De même il sera utile de revoir régulièrement les indicateurs de l'arrêté de la banque de données sociales. La Cfdt se réjouit de l'investissement des centres de gestion ainsi que la contribution du CNFPT à ce travail de collecte et de traitement des informations et souhaite que la synthèse nationale soit plus rapidement publiée par la DGCL et le CNFPT.

Le rôle de la FS1 est de collecter les données et études disponibles, de pointer les données manquantes, de susciter des études. La Cfdt, attachée au caractère paritaire de l'observation, regrette cependant que les organisations syndicales ne soient pas plus associées en amont aux priorités retenues pour le traitement des indicateurs ou les études réalisées.

La Cfdt demande que le CSFPT soit destinataire des éléments pour mesurer les effets de la loi de la transformation de la fonction publique du 6 août concernant tout particulièrement

l'élargissement du recours aux emplois à temps non complet titulaires et contractuels, le nombre de vacataires, le recours aux contractuels, les contrats de projets, les ruptures conventionnelles, la mise en œuvre de la protection sociale complémentaire, les plans d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, la mise en œuvre du décret du 22 juillet 2022 relatif à l'accompagnement des agents et de la formation.

En effet établir un diagnostic partagé tant au niveau local qu'au niveau national est un préalable au dialogue social et à la négociation sociale. Sur trop de sujets et de dossiers l'information est parcellaire voire inexistante. Les employeurs locaux qui ne remplissent pas leurs obligations de transmission des données doivent être effectivement sanctionnés.

La Cfdt demande le renforcement des moyens du service statistique ministériel de la DGCL ainsi qu'une plus grande collaboration entre les organismes producteurs de statistiques.

La fonction publique territoriale représente 7 % de l'emploi en France. Ce sont près de deux millions d'agents et plus de 30 000 employeurs. Une meilleure connaissance de sa gestion et de son évolution constitue un véritable enjeu.



Fédération des personnels des services publics et des services de santé FORCE OUVRIERE 153 - 155 rue de Rome 75017 PARIS
☎ 01 44 01 06 00 - ✉ fo.sante-sociaux@fosps.com - fo.territoriaux@fosps.com 🌐 www.fosps.com - www.fo-publics-sante.org

CONTRIBUTION FORCE OUVRIERE CONCERNANT LE RAPPORT SUR L'IMPACT DES LOIS NOTRE ET MAPTAM DANS LE DOMAINE DES RESSOURCES HUMAINES

Pour FORCE OUVRIERE, l'arrivée des lois MAPTAM et NOTRe nous amenait déjà à réflexion sur leur mise en place. Nous condamnons alors l'inégalité du traitement des usagers de la République et affirmons notre volonté du retrait de ces dernières afin de défendre les intérêts des agents qu'ils soient titulaires ou contractuels.

Nous avons alors constaté que les mutualisations de communautés de communes, de communes et la création de communes nouvelles impactaient directement les ressources humaines de nos collectivités.

Les agents ont dû modifier leurs conditions de travail par de nouvelles méthodes de travail sans formation au préalable avec une technicité accrue afin d'harmoniser les ressources humaines.

Les horaires de travail ont été modifiés, les dotations en baisse de l'Etat ont eu un impact sur le régime indemnitaire et les acquis sociaux des agents et toute la régulation a été gérée par les ressources humaines. Cela a engendré une charge de travail conséquente tout en créant de nouvelles zones géographiques.

Cela a amené un éloignement entre les agents et leur service RH créant un nouveau relationnel plus compliqué avec les collègues. Ce fait est constaté surtout dans les communautés de communes.

Il a fallu aussi gérer les nouvelles réglementations telles que les ruptures conventionnelles ainsi que la mise en place de recrutement d'agents contractuels ou d'agents à temps non complet. De nombreuses questions sont remontées vers les Centres de Gestion qui ont dû accompagner, dans leurs démarches administratives, les services des ressources humaines.

Ces nouvelles organisations ont demandé aux agents des ressources humaines de se former sur les spécificités de la mise en place de ces deux lois. Ils ont dû s'investir à titre personnel pour répondre aux nouvelles techniques de management des collectivités.

A défaut de temps suffisant, certaines RH ont dû faire l'impasse sur certains dossiers (ex : entretiens professionnels annuels non réalisés).

Pour FORCE OUVRIERE, le retrait de ces deux lois semblait obligatoire et il le reste, afin de préserver les conditions de travail des services RH dans nos collectivités. Mais la continuité des réformes, avec la mise en place de PPCR, a engendré une charge supplémentaire de travail pour les agents RH des collectivités.

Les Lignes Directrices de Gestion ont, quant à elles, vu le jour. Le cumul de ces réformes a alourdi les volumes horaires des ressources humaines déjà asphyxiées par la continuité de mise en place de nouveaux protocoles émanant des différentes lois ou circulaires de l'Etat.

Nous confortons nos revendications par le bilan de ce rapport sur l'impact des lois NOTRe et MAPTAM dans le domaine des ressources humaines. Ces dernières subissent depuis plusieurs années une charge de travail conséquente avec une remise en cause permanente des méthodes et technicités de management.



Fédération Autonome de la Fonction Publique Territoriale

Contribution de la FA-FPT au rapport sur les agents à temps non-complet et sur l'impact des lois NOTRe et MAPTAM dans le domaine des ressources humaines en auto-saisine de la FS1 du CSFPT

Témoignages sur les conséquences RH des fusions d'EPCI

Contexte :

La FA-FPT transmet ces informations sur la base empirique des constats que nos représentants locaux ont fait dans la plupart des cas, ayant été témoins ou directement concernés par les fusions dont il est question.

Principales observations :

Pour la FA-FPT, à la lumière des expériences de nos représentants locaux, le point le plus important au niveau RH, en lien avec les fusions d'EPCI, est l'apparition d'un grand nombre de cas de mal-être au travail qui vont s'exprimer par :

- de nombreux congés de maladie ordinaire présumés en lien avec un burn-out
- une augmentation importante des demandes de disponibilités
- des départs de la collectivité au moyen de mutations
- des difficultés à recruter des personnels qualifiés

Nous identifions plusieurs causes probables :

- Mobilités forcées liées aux doublons (lieux et tâches)
- Spécialisation des tâches (surtout pour les personnels des petits EPCI)
- Changement d'environnement professionnel et en particulier d'encadrement
- Pertes d'avantages financiers
- Augmentation du temps de travail

Il faut aussi évoquer le fait que tout cela se réalise dans un contexte d'exigence politique pour que la nouvelle collectivité puisse offrir une qualité de service aux usagers souvent harmonisée vers le haut. Si cet objectif est partagé par les agents, en revanche il provoque souvent, au début, des mécontentements de la part des usagers, et donc une pression supplémentaire sur les agents.

Nous avons aussi relevé, lors de réunions d'informations syndicales dans une communauté de communes créée en 2017, à la suite de la fusion de 3 communautés de communes, d'après les personnels présents, qu'après quatre ans d'existence il persiste toujours une différence entre les

agents du point de vue des cycles de travail, du régime indemnitaire, des congés annuels, ASA et moyens matériels. Ce qui entraîne :

- des conflits entre les agents,
- des démissions,
- des demandes de rupture conventionnelle (la FA-FPT a accompagné deux agents dont la rupture conventionnelle a été acceptée),
- de l'absentéisme,
- des difficultés à recruter qui se reportent sur des recrutements en nombre de CDD à temps non complet et sur des durées courtes,
- un mal-être au travail énorme chez les agents,
- des problèmes d'encadrements,
- des procédures au tribunal administratif (dont un suivi par notre avocat)

Depuis sa création, cette communauté de communes a déjà changé une fois de Président, trois fois de DGS, et deux fois de DRH. Des problèmes budgétaires sont avancés par les élus aux agents lorsqu'ils évoquent dans les instances paritaires, des inégalités de traitement.

En résumé, les nouveaux EPCI, issus de fusions, sont souvent en « surchauffe » avec des organigrammes généralement ambitieux mais sans avoir la ressource humaine nécessaire pour assurer les objectifs affichés. Cela entraîne inexorablement des surcharges de travail, des environnements de travail sous tension, des injonctions contradictoires, enfin tous les facteurs connus à l'origine de l'apparition des risques psycho-sociaux.

Pour toutes ces constatations, certains de nos représentants syndicaux qui ont connu les fusions d'EPCI n'hésitent plus à les qualifier, de manière prosaïque, d'« usines à RPS ».



FÉDÉRATION AUTONOME DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

96, rue Blanche - 75009 PARIS - ☎ 01 42 80 22 22

E-mail : secretariat@fafpt.org - Site Internet : <http://www.fafpt.org>

Affiliée à la FA-FP

LISTE DES RAPPORTS DU CSFPT

1. **"LES DIPLOMES DE LA VIE (REP ET VAE)"**
Rapporteur : Henri JACOT - Séance plénière du 22/10/2003
2. **"REUSSIR LA MUTATION DE LA FPT – 20 ANS APRES SA CREATION"**
Rapporteur : Henri JACOT - Séance plénière du 14/04/2004
3. **"RAPPORT D'ORIENTATION SUR LE DROIT SYNDICAL"**
Rapporteur : Daniel LEROY - Séance plénière du 07/07/2004
4. **"SEUILS ET QUOTAS"**
Rapporteur : Jean-Claude LENAY - Séance plénière du 07/07/2004
5. **"ENJEUX ET DEFIS DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE DANS LA FPT"**
Rapporteur : Serge BECUWE - Séance plénière du 07/07/2004
6. **"POUR UNE OBSERVATION PARITAIRE DE L'EMPLOI PUBLIC TERRITORIAL"**
Rapporteur : Henri JACOT - Séance plénière du 27/10/2004
7. **"VERS UNE MODERNISATION DES EXAMENS PROFESSIONNELS DE LA FPT"**
Rapporteur : Serge BECUWE - Séance plénière du 06/07/2005
8. **"LES FILIERES SOCIALE, MEDICO-SOCIALE, MEDICO-TECHNIQUE"**
Rapporteur : Jean-Claude LENAY - Séance plénière du 19/10/2005
9. **"LIBERTE INEGALITE FRATERNITE "**
Rapporteur : Evelyne BOSCHERON - Séance plénière du 21/12/2005
10. **"ASSISTANTS MATERNELS ASSISTANTS FAMILIAUX : EVOLUER POUR PREPARER L'AVENIR"**
Rapporteur : Jean-Claude LENAY - Séance plénière du 25/10/2006
11. **"L'ACTION SOCIALE DANS LA FPT"**
Rapporteur : Daniel LEROY - Séance plénière du 25/10/2006
12. **"LA RECONNAISSANCE DE L'EXPERIENCE PROFESSIONNELLE DANS LA FPT"**
Rapporteur : Serge BECUWE - Séance plénière du 11/04/2007
13. **" LE DIALOGUE SOCIAL DANS LA FPT"**
Etude réalisée par les élèves administrateurs de l'INET (promotion MONOD) - Séance plénière du 04/07/2007
14. **"POUR UNE VISION COORDONNEE DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION DE LA FPT"**
Rapporteur : Henri JACOT - Séance plénière du 28/11/2007
15. **"FILIERE CULTURELLE"**
Rapporteur : Jean-Claude LENAY - Séance plénière du 20/02/2008
16. **"COMMISSION DEPARTEMENTALE DE REFORME"**
Rapporteur : Daniel LEROY - Séance plénière du 2/07/2008
17. **"PROPOSITIONS DE CORRECTIFS A APPORTER STATUTAIREMENT POUR LES CATEGORIES C"**
Rapporteur : Jean-Claude LENAY - Séance plénière du 17/12/2008
18. **"NOUVELLE BONIFICATION INDICIAIRE (NBI)"**
Rapporteur : Jean-Claude LENAY - Séance plénière du 17/12/2008
19. **"QUELS CADRES DIRIGEANTS"**
Rapporteur : Philippe LAURENT - Séance plénière du 04/02/2009

20. **"LA FILIERE SPORTIVE"**
Rapporteurs : Isabelle BELOTTI et Jean-Claude LENAY - Séance plénière du 04/02/2009
21. **"LA FILIERE SAPEURS-POMPIERS"**
Rapporteur : Jean-Claude LENAY - Séance plénière du 04/02/2009
22. **"CONCOURS ET EXAMENS PROFESSIONNELS DE LA FPT – BILAN ET PERSPECTIVES"**
Rapporteur : Isabelle BELOTTI - Séance plénière du 29/09/2010
23. **"LA PRECARITE DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE"**
Rapporteurs : Françoise DESCAMPS-CROSNIER et Claude MICHEL - Séance plénière du 16/03/2011
24. **«IMPACTS DE LA REFORME TERRITORIALE SUR LES AGENTS»**
Etude réalisée par huit élèves administrateurs de l'INET (promotion Salvador Allende) - Séance plénière du 04/01/2012
25. **«LA FILIERE POLICE MUNICIPALE : REFLEXIONS ET PROPOSITIONS»**
Rapporteurs : Claude Michel et Didier Pirot - Séance plénière du 05/09/2012
26. **«LIBERTE, INEGALITE, FRATERNITE» L'EGALITE PROFESSIONNELLE ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES DANS LA FPT»**
Etude réalisée par les élèves de l'IEP – promotion 2011/2012 – séance plénière du 05/09/2012
27. **« ETAT DES LIEUX DES EFFECTIFS DE LA FPT»**
Rapporteurs : Philippe LAURENT et Jean-Pierre BOUQUET – séance plénière le 27/02/2013
28. **«MEDECINS TERRITORIAUX»**
Rapporteurs : Claude MICHEL, Daniel LEROY et Didier PIROT – séance plénière du 24/04/2013
29. **« L'APPRENTISSAGE EN ALTERNANCE DES COLLECTIVITES LOCALES : CONSTATS ET PROPOSITIONS D'EVOLUTION»**
Rapporteur : Didier PIROT – séance plénière du 10/12/2013
30. **«LES EFFETS DES LOIS DE FEVRIER 2007 SUR L'ACCES A L'ACTION SOCIALE DANS LA FPT»**
Rapporteur : Daniel LEROY – séance plénière du 12/03/2014
31. **« MAYOTTE : les oubliés de la République »**
Rapporteur : Bruno COLLIGNON – séance plénière du 02/07/2014
32. **« LA REFORME DES RYTHMES SCOLAIRES »**
Rapporteur : Didier PIROT – séance plénière du 02/07/2014
33. **« LA FILIERE ANIMATION »**
Rapporteur : Jésus DE CARLOS – séance plénière du 18 /05/2016
34. **« LIVRE BLANC : DEMAIN, LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE »**
Rapporteur : Philippe LAURENT – séance plénière du 6/07/2016
35. **« LES AGENTS TERRITORIAUX SPECIALISES DES ECOLES MATERNELLES » - ATSEM**
Rapporteur : Jésus de CARLOS – séance plénière du 2/02/2017
36. **« LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES AGENTS DE LA FPT – BILAN ET PERSPECTIVES »**
Rapporteur : Didier PIROT – séance plénière du 1/03/2017
37. **« LA PSC – LES EFFETS DU DECRET N°2011-1474 DU 8/11/2011 SUR L'ACCES A LA PSC DANS LA FPT»**
Rapporteur : Daniel LEROY – séance plénière du 29/03/2017
38. **« VERS L'EMPLOI TITULAIRE DANS LA FPT DE LA REUNION - UNE AMBITION A PARTAGER »**
Rapporteur : Bruno COLLIGNON – séance plénière du 15/11/2017

39. « **REVALORISER LA CATEGORIE A DE LA FPT** »
Rapporteurs : Jésus DE CARLOS et Daniel LEROY – séance plénière du 20/12/2017
40. « **RECRUTEMENT ET FORMATION ATSEM ET AGENTS FILIERE ANIMATION** »
Rapporteur : Didier PIROT – séance plénière du 4/07/2018
41. « **FILIERE ENSEIGNEMENT ARTISTIQUE** »
Rapporteur : Jésus DE CARLOS – séance plénière du 26/09/2018
42. « **ETAT DES LIEUX DE LA FILIERE SAPEURS-POMPIERS** »
Rapporteurs : Jésus DE CARLOS et Sébastien BOUVIER – séance plénière du 17/10/2018
43. « **IMPACT DES EMPLOIS AIDES SUR L'EMPLOI PUBLIC TERRITORIAL** »
Rapporteur : Bruno COLLIGNON – séance plénière du 28/11/2018
44. **Note de problématique « RECONVERSION PROFESSIONNELLE ET MAINTIEN DANS L'EMPLOI »**
Rapporteur : Didier PIROT ; Coordonnateur : Eric CONEIM – séance plénière du 28/11/2018
45. **Protocole d'accord-cadre sur le droit syndical proposé à la négociation entre employeurs et organisations syndicales**
Rapporteur : Daniel LEROY - Pilote : Claire LE CALONNEC – séance plénière du 10/07/2019
46. « **Les discriminations syndicales et le dialogue social dans la FPT** »
Rapporteur : Laurent MATEU – séance plénière du 17/12/2020
47. « **Pour une filière sapeurs-pompiers rationalisée et ancrée dans la FPT** »
Rapporteurs : Karim LAKJAA, Sébastien BOUVIER et Alain DARMEY – séance plénière du 29/09/2021
48. « **Rapport Instaurer et concrétiser un droit à la reconversion professionnelle et un maintien dans l'emploi dans la fonction publique territoriale** »
Rapporteur : Véronique SAUVAGE – séance plénière du 29/09/2021

Rapports téléchargeables sur le site internet du CSFPT : www.csfpt.org