

Les auteurs

PATRICK LE LIDEC, docteur en science politique de l'université de Paris I, est chargé de recherche CNRS au Centre d'études et de recherches de science administrative (CERSA) – Université de Paris II.

NICOLE DE MONTRICHER, docteur en droit public de l'université de Paris II, est chargée de recherche CNRS au Centre d'études et de recherches de science administrative (CERSA) – Université de Paris II.

Remerciements

Nos remerciements s'adressent tout d'abord à la DGAFP qui a financé cette enquête, et au Bureau des études statistiques et de l'évaluation (bureau FP9) qui a mis à notre disposition des informations utiles pour le déroulement de la recherche.

Ils s'adressent également à Dominique Lorrain pour les conseils prodigués au commencement de ce travail.

Enfin, que tous les acteurs qui ont accepté de nous recevoir et de répondre à nos questions soient ici chaleureusement remerciés. À ce titre, notre reconnaissance s'adresse particulièrement au Syndicat national des secrétaires généraux et des directeurs généraux de collectivités territoriales pour le concours qu'il nous a apporté.

« En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre ».

© La Documentation française, Paris, 2004

ISBN : 2-11-005645-2



Sommaire

| | |
|---|----|
| Introduction générale | 5 |
| PREMIÈRE PARTIE | |
| Analyse rétrospective de l'emploi public dans les collectivités territoriales | 11 |
| Introduction | 13 |
| L'identification des trois principales variables explicatives de l'évolution des effectifs | 13 |
| Chapitre 1 | |
| L'offre de services publics | 15 |
| L'urbanisation, facteur de développement de l'offre de services collectifs | 16 |
| Les caractéristiques des communes | 20 |
| Richesses fiscales et interventionnisme des collectivités. | 22 |
| Chapitre 2 | |
| Les modes de gestion des services publics | 25 |
| Le développement de la gestion déléguée | 28 |
| Les causes du développement de la gestion déléguée. | 29 |
| – Une opportunité financière, particulièrement intéressante dans les années quatre-vingt. | 29 |
| – Les difficultés de gestion du personnel sous statut de la fonction publique. | 33 |
| – La spécialisation, une explication structurelle à l'accroissement de la délégation | 36 |
| – Les raisons politiques de la délégation : un réflexe de protection | 38 |
| Les obstacles à la progression de la gestion déléguée. | 40 |
| – Les conséquences sur le tissu économique local | 40 |
| – L'impact négatif sur le lien social | 41 |
| – Une mobilisation plus aléatoire | 42 |
| – Les réticences de l'encadrement intermédiaire et des agents | 44 |
| Le développement de la gestion associative | 46 |
| Une stratégie de soutien aux initiatives de la « société civile » | 48 |
| Une stratégie d'évitement des contraintes juridiques | 48 |
| La restructuration des relations entre les collectivités et les associations .. | 50 |

| | |
|---|-----|
| Chapitre 3 | |
| Le recrutement « social », une pratique historique affectée par la compétitivité | 53 |
| Les collectivités, élément d'une politique de solidarité impulsée par l'État | 53 |
| La filière technique, une réserve d'emplois pour une main-d'œuvre sous-qualifiée | 56 |
| De fortes disparités territoriales | 57 |
| Les contradictions entre compétitivité et cohésion sociale | 60 |
| Des politiques de réduction des effectifs | 62 |
| Les différentes stratégies de réduction des effectifs | 65 |
| L'hypothèse d'une poursuite du mouvement de professionnalisation | 68 |
| Conclusion d'étape | 71 |
| | |
| DEUXIÈME PARTIE | |
| L'analyse prospective de l'évolution des effectifs des collectivités territoriales | 73 |
| | |
| Introduction | 75 |
| | |
| Chapitre 1 | |
| Les transferts réalisés dans le cadre de l'intercommunalité à fiscalité propre | 77 |
| Le transfert de la main-d'œuvre opérationnelle | 77 |
| Le recrutement de personnel d'encadrement | 80 |
| Les leviers d'une réduction des effectifs | 83 |
| | |
| Chapitre 2 | |
| Les effets probables de la relance de la décentralisation | 87 |
| La partition des services et la mise à disposition des agents | 88 |
| Les choix statutaires des agents concernés par les transferts | 94 |
| Les effets inflationnistes d'une gestion de proximité | 99 |
| Une hypothèse de croissance des effectifs à nuancer par la variable budgétaire | 103 |
| La décentralisation, une opportunité pour réorganiser les services | 105 |
| | |
| Conclusion générale | 111 |
| | |
| Sigles utilisés | 117 |



Introduction générale

Cet ouvrage a été réalisé dans le cadre du programme d'action du Comité de recherche et de prospective du ministère de la Fonction publique et de la réforme de l'État : « Réussir la mutation de l'emploi public : pour une approche multifactorielle ». Il s'inscrit en priorité sur le premier axe de cet appel d'offres, « Évaluer les effets pour l'emploi public d'une forte relance de la décentralisation territoriale et fonctionnelle et/ou de la déconcentration ». Ce travail repose sur l'idée qu'une réflexion sur le passé permet de bâtir des hypothèses pour le futur. C'est pourquoi nous proposons une recherche sur l'emploi dans les collectivités territoriales au cours des trente dernières années, afin d'identifier les variables qui déterminent leurs comportements en matière de gestion des ressources humaines.

Les enjeux de la recherche

Anticiper l'évolution quantitative de l'emploi public local constitue un enjeu politique central aussi bien pour l'État que pour les collectivités territoriales. L'intérêt d'un tel programme de recherche se nourrit de préoccupations immédiates liées à un contexte marqué par trois grandes transformations.

D'une part, la France va faire face à de profondes mutations démographiques liées au vieillissement de la population. Elles se traduiront par le départ en retraite de près de 46 % des effectifs des collectivités territoriales d'ici 2015¹. L'importance de ces changements, qui se produiront au cours des deux prochaines décennies, conduit à considérer comme décisive la connaissance des logiques qui déterminent les besoins en personnel.

D'autre part, des transformations importantes dans la répartition du pouvoir et des responsabilités entre l'État et les collectivités territoriales sont en cours depuis 1982. Le Gouvernement, issu des élections législatives de juin 2002, annonce une nouvelle vague de réformes destinées à relancer la décentralisation de façon significative.

Enfin, ces modifications vont s'inscrire dans un contexte budgétaire de plus en plus tendu, tant pour l'État que pour les collectivités territoriales, accroissant ainsi l'exigence d'efficacité dans le secteur public. Or les dépenses de personnel constituent le poste budgétaire le plus important dans les comptes de fonctionnement des collectivités territoriales, représentant plus de 40 % de leurs dépenses de gestion courante.



1. D'après le rapport Mauroy, en 2020 partiront à la retraite 46 % de l'ensemble de la fonction publique territoriale et 90 % des administrateurs. *Refonder l'action publique locale*, rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française, 1999.

Introduction générale

Décisifs pour les autorités territoriales, ces éléments ne sauraient être sans conséquence pour l'État, qui consacre plus de 20 % de son budget au financement des collectivités, son concours financier s'élevant annuellement à 58,7 milliards d'euros en 2003.

Dans ce contexte, la maîtrise des dépenses de personnel est progressivement apparue, au cours des dernières années, comme un problème majeur pour les gestionnaires locaux et nationaux. Considéré comme une source de rigidité des charges publiques, l'emploi local est même désormais conçu comme une « menace » budgétaire croissante. On sait en effet que, pour l'ensemble des collectivités territoriales, les dépenses affectées aux ressources humaines représentent en moyenne, de manière structurelle, près de 40 % des coûts de fonctionnement hors intérêt de la dette¹. Chaque année, l'Observatoire des finances locales, qui comprend des représentants des collectivités de toutes tendances, dénonce avec une régularité jamais prise en défaut la croissance des frais de personnel en l'identifiant au « principal facteur de la progression des charges de gestion des collectivités ». Il s'agit d'un phénomène général repéré notamment par Patricia Ingraham pour qui les salaires constituent aujourd'hui le premier poste budgétaire des ministères quel que soit le pays concerné².

Ces trois enjeux soulignent l'intérêt de travaux susceptibles d'expliquer l'évolution des effectifs des collectivités territoriales.

Problématique de la recherche

La recherche vise à comprendre, dans l'éventualité d'une nouvelle phase de décentralisation, les dynamiques qui sous-tendent l'évolution des effectifs des collectivités territoriales. Cette recherche est structurée en deux étapes.

La première partie de ce travail propose une analyse rétrospective des effectifs de l'emploi public local. Elle entend d'abord éclairer les variations qui ont caractérisé les politiques de recrutement des collectivités au cours des trente dernières années. Dans cette perspective, le raisonnement est focalisé sur l'impact de la première vague de décentralisation, initiée par la loi du 2 mars 1982, et sur la recherche d'autres facteurs susceptibles d'expliquer l'évolution du nombre des agents. Dans ce but, nous avons tout d'abord réuni des éléments statistiques relatifs aux effectifs et engagé une réflexion sur leur signification. Pour ce faire, nous avons utilisé l'enquête annuelle sur les personnels des collectivités territoriales et des établissements publics locaux produite par l'Insee, seule source permettant d'effectuer des comparaisons diachroniques de longue durée. À partir de cette première base, nous

1. P. Duran et G. Gilbert, « Vers une seule fonction publique ? Le débat interdit », *Pouvoirs Locaux*, n° 56, mars 2003.

2. P. Ingraham, « Human resource management », dans G. Peters et J. Pierre (ed.), *Handbook of Public Administration*, Sage, 2003.

avons étudié la pertinence pour notre travail du champ de l'enquête défini par l'Insee. À cet égard, les données agrégées par l'Insee au niveau régional font apparaître d'importantes disparités. La carte du taux d'administration montre toujours que le Sud-Ouest, le Sud-Est, la Corse, les DOM et l'Ile-de-France sont largement mieux dotés en emplois territoriaux que le reste du pays¹. Fréquemment constatées par l'Insee mais jamais expliquées, ces différences sont apparues comme une énigme à résoudre.

Conformément aux hypothèses formulées dans notre réponse à l'appel d'offres lancé par la DGAFP, nous avons tenté de fournir une interprétation de ces inégalités, constatées aussi bien dans le temps que dans l'espace. Alors que les dispositifs statistiques utilisent traditionnellement des critères juridiques (situation juridique de l'agent, catégorie juridique de l'agent), nous avons privilégié une approche fonctionnelle, plus conforme à la réalité de la gestion, car notre intention était de raisonner sur l'effectif total employé directement et indirectement par les collectivités territoriales. Un tel choix se justifiait au regard de l'hypothèse d'une tendance croissante des autorités locales à gérer les biens et services collectifs en partenariat avec des organismes employant des agents engagés sous contrat de droit privé, phénomène qu'illustre l'émergence de la problématique de la gouvernance. Les frontières du public et du privé n'ont en effet rien d'intangible². Dans ces conditions, nous avons décidé de privilégier à titre d'hypothèse centrale l'analyse du niveau de l'emploi public comme variable dépendante du périmètre d'intervention des collectivités, du choix de leurs modes de gestion, et de la productivité des agents qu'elles emploient. Cette première approche reposait sur le pari qu'une identification des facteurs qui ont influé (à la hausse ou à la baisse) sur le niveau des effectifs permettrait d'éclairer l'avenir.

La seconde partie de ce rapport constitue un premier essai d'anticipation sur les conséquences quantitatives des nouveaux transferts de compétences et d'agents envisagés par le projet de loi relative aux responsabilités locales³. Une telle démarche, inhabituelle en sciences sociales, constitue un exercice à la fois difficile, limité et risqué dans la mesure où toutes les informations nécessaires pour prévoir les comportements des acteurs n'étaient disponibles ni au moment où l'enquête a débuté, ni même lorsqu'elle s'est achevée. L'exercice de prévision repose d'abord sur la connaissance des logiques sociales qui influent sur l'évolution des effectifs des collectivités. Il s'appuie ensuite sur les dispositions qui figurent dans le projet de loi relative aux responsabilités locales, qui est encore en cours d'examen par le Parlement au moment où ce rapport est rédigé. De plus, ce texte ne prendra de sens qu'en

1. M.-H. Kerouanton et D. Quarré, « L'emploi dans les collectivités locales », *Insee Première*, n° 774, mai 2001.

2. Comme le note G. Jeannot, « Le service public est une modalité particulière de l'action publique dont la spécificité est de viser certaines fins à travers l'engagement direct ou indirect de la puissance publique dans la production de biens ou de services », G. Jeannot, « Frontières circonstanciées des services publics. Des relations originales entre public et privé », *Informations sociales*, n° 109, 2003.

3. Projet de loi relatif aux responsabilités locales, annexe au procès-verbal de la séance du 1^{er} octobre 2003, Sénat, n° 4, 2003-2004.

relation avec d'autres normes législatives (notamment financières) qui ne sont pas davantage connues. Cet essai d'anticipation ne saurait donc être envisagé comme une prédiction. Au mieux, il doit être lu comme une prévision conditionnelle. Les aléas de cette démarche sont donc nombreux et les hypothèses que nous avons formulées pourront éventuellement être infirmées par une observation réalisée *a posteriori*. Pour autant, sans dissimuler les limites d'un tel exercice prospectif, nous avons tenu à l'engager de manière à fournir des premiers éléments de réflexion et pour ouvrir des pistes susceptibles d'être exploitées dans le cadre des recherches ultérieures. La connaissance des transformations du périmètre d'intervention et des modes de gestion des services publics au cours des vingt dernières années constitue un point de départ permettant d'envisager la probabilité des comportements dans un avenir à moyen terme. Dans cette perspective, nous nous sommes interrogés sur l'impact de la décentralisation, sur l'extension, la stabilisation ou enfin la réduction du périmètre d'intervention des collectivités ainsi que sur les effectifs mobilisés en fonction des divers modes de gestion utilisés.

La relance de la décentralisation pourrait produire des effets inattendus. Comme souvent dans les systèmes organisés complexes, les changements ne se situent pas à l'endroit où, de façon explicite, une modification est censée intervenir, mais ils se déroulent à la marge de cette cible, de manière plus indirecte et moins visible de prime abord. « Ni l'élaboration ni la mise en œuvre d'un changement ne peuvent se concevoir en dehors et indépendamment du système d'action qui est l'objet du changement et dont les caractéristiques et modes de régulation en conditionnent toujours profondément le déroulement »¹. Dans ces conditions, on conçoit que de nouveaux transferts de compétences et d'agents doivent être envisagés dans une perspective systémique.

Le dispositif d'enquête

La recherche fait appel à plusieurs types de données.

Dans un premier temps, nous avons effectué une analyse des statistiques disponibles sur les conditions de l'emploi à l'échelon territorial, en particulier les travaux de l'Insee et ceux de l'Observatoire de la fonction publique territoriale rattaché au CNFPT. Trois dispositifs sont utilisables :

- l'enquête annuelle sur les personnels des collectivités territoriales et des établissements publics locaux de l'Insee ;
- l'exploitation et la synthèse statistique de rapports présentés au CTP, réalisées tous les deux ans par le CNFPT et la DGCL sous l'égide du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale ;
- les enquêtes démographiques du Centre national de la fonction publique territoriale sur les titulaires et non titulaires territoriaux.

1. M. Crozier et E. Friedberg, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Le Seuil, 1977, p. 391.

Ces informations répondent aux finalités propres à leurs producteurs. Les enquêtes de l'Insee sont produites en vue de consolider les comptes de la nation. Les rapports présentés au CTP constituent une base nécessaire au dialogue social. Enfin, les enquêtes démographiques du CNFPT proposent une estimation des besoins pour le remplacement des agents et leurs conséquences sur les concours et sur la formation. Ces documents se révèlent d'un maniement difficile parce que seules les statistiques de l'Insee autorisent des comparaisons de longue durée mais, uniquement disponibles à un niveau fortement agrégé, elles ne permettent pas l'identification de variables explicatives fondée sur l'exploitation de données individualisées¹. C'est pourquoi nous avons fait appel à d'autres sources.

Nous avons d'abord utilisé la base de données de la Cour des comptes qui regroupe les observations formulées par les chambres régionales des comptes sur la gestion du personnel pour deux cents collectivités environ. Ces contrôles ne sont pas systématiques. Ils présentent cependant un très grand intérêt pour le chercheur parce que les magistrats de ces chambres disposent d'un pouvoir d'investigation qui leur permet de demander des explications auxquelles les élus sont légalement tenus de répondre. Ces documents constituent par conséquent une ressource qui complète utilement les renseignements que le chercheur obtient directement en interrogeant les acteurs, ces derniers procédant parfois d'une « reconstruction » assez éloignée de la réalité. Ce corpus a permis de disposer d'une série d'informations concrètes sur les politiques de recrutement et de rémunérations des collectivités, sur les effectifs qu'elles emploient en fonction de leur population, sur leurs modes de gestion, etc.

Dans un second temps, ce dispositif a été complété par une enquête auprès d'une série d'acteurs disposant d'une connaissance approfondie des contraintes et des logiques de la gestion territoriale. Des entretiens semi-directifs d'une durée moyenne de deux heures ont été conduits auprès de vingt hauts fonctionnaires territoriaux, occupant ou ayant occupé des positions de DGS ou de DGA de grandes collectivités. Pour la constitution de l'échantillon nous avons privilégié des hauts fonctionnaires en poste dans des villes de plus de 50 000 habitants, des communautés d'agglomérations et communautés urbaines. Ce choix a été dicté par la volonté de rencontrer des fonctionnaires gérant des effectifs importants². Nous avons également interviewé des représentants syndicaux ainsi que des membres des grandes associations de fonctionnaires et d'élus locaux, des consultants en gestion des collectivités territoriales, et des préfets. Ces entretiens, réalisés de mai à juillet 2003, ont été systématiquement enregistrés. Conformément à l'engagement pris à leur égard, et afin de bénéficier d'une parole libre de contraintes, nous avons tenu à préserver l'anonymat des personnes qui ont bien voulu nous recevoir.

1. Pour une présentation des différents modes de comptage employés pour évaluer les effectifs employés par les collectivités territoriales, voir M. Amine, « Fonctionnaires territoriaux : regards sur la boîte noire statistique », *Les Cahiers de la Fonction publique et de l'Administration*, n° 225, juillet-août 2003.

2. On sait que la grande masse de l'emploi territorial se situe à l'échelon communal. L'échelon intercommunal s'explique par le fait qu'une part croissante des effectifs communaux est en cours de transfert à l'échelon intercommunal.

Introduction générale

La question du transfert des agents des services déconcentrés de l'État vers les services des collectivités et son impact sur les effectifs n'a pas pu faire l'objet d'un traitement comparable en raison du manque de données disponibles à la date à laquelle a débuté l'enquête. De nombreux éléments d'incertitude l'entourent encore puisque les textes législatifs et réglementaires sont seulement en cours d'élaboration¹. Néanmoins, cette question a été abordée au cours des entretiens et d'autres sources documentaires ont pu être exploitées. C'est le cas des rapports parlementaires préalables à l'examen du projet de loi relative aux responsabilités locales. De même, les débats auxquels ce projet a donné lieu en première lecture ont également fait l'objet d'une analyse. L'exploitation de l'ensemble de ce corpus documentaire a permis d'élaborer quelques hypothèses qui demanderont à être vérifiées ultérieurement, lorsque les textes relatifs à l'acte deux de la décentralisation seront connus.

1. Les informations relatives à la première phase de la décentralisation sont issues pour partie d'une enquête sur la déconcentration effectuée pour la Datar au cours de l'année 1993. Les résultats de ce travail ont été partiellement publiés dans N. de Montricher, « *La déconcentration* », in J.-C. Némery et S. Wachter (dir.), *Gouverner les territoires*, Paris, Datar/Éditions de l'Aube, 1994.



Première partie

Analyse rétrospective de l'emploi public dans les collectivités territoriales



Introduction

En l'espace de trente ans, les effectifs de la fonction publique territoriale ont été multipliés par 2,4 passant de 618 100 agents en mars 1969 à 1 480 000 agents en 1998 ¹. Ils ont ainsi augmenté de 140 % en vingt-neuf ans, à un rythme de croissance moyen de 4,83 % par an. Ce développement spectaculaire ne saurait être imputé aux seules lois de décentralisation qui, à première vue, semblent avoir eu un impact relativement marginal sur les chiffres ². En effet, entre mars 1969 et janvier 1983, le nombre des employés est passé de 618 100 agents à 1 130 000 agents, ce qui représente une progression de 83,7 % et un rythme annuel moyen de croissance de 5,91 %. Les effectifs des collectivités ont certes continué d'évoluer à la hausse après l'adoption de ces lois, mais à un rythme nettement plus lent que dans les années précédentes puisque entre janvier 1983 et janvier 1998, ils n'ont crû que de 31 %, passant de 1 130 000 agents en 1983 à 1 480 000 agents en 1998. Alors que le taux moyen d'augmentation annuelle était de 5,91 % entre 1969 et 1983, il s'est stabilisé autour de 2 % depuis l'adoption des lois de décentralisation. Est-ce à dire que la décentralisation a joué en faveur d'une modération de la hausse des effectifs ? Rien ne permet de l'affirmer, car pour répondre à cette question il convient d'abord de repérer l'ensemble des facteurs qui déterminent le niveau de l'emploi public dans les collectivités. De fait, le principal obstacle auquel se heurte l'évaluation des effets de la décentralisation tient à l'impossibilité d'isoler son impact propre tant que demeurent inconnus les autres éléments qui conditionnent les variations quantitatives de la fonction publique territoriale. C'est donc à cette question que nous avons en premier lieu tenté de répondre.

L'identification des trois principales variables explicatives de l'évolution des effectifs

La lecture des statistiques régulièrement publiées par l'Insee et par la Direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur montre à quel point les facteurs explicatifs du niveau des effectifs des collectivités territoriales sont mal connus. L'enquête annuelle de l'Insee recense les personnels employés dans les collectivités et dans les établissements publics locaux, qu'ils soient titulaires de la fonction publique territoriale, stagiaires, non titulaires (contractuels, auxiliaires ou vacataires), emplois aidés (CES, CEC, emplois-jeunes) apprentis ou sous contrat de droit privé. Sur la base



1. Ce décompte est effectué hors emplois-jeunes et contrats emplois solidarité. Si l'on y inclut les emplois-jeunes et les CES, les effectifs de l'ensemble des administrations publiques locales s'élèvent à 1 619 555 agents. Voir Direction générale des collectivités locales, *Les collectivités locales en chiffres*, Paris, La Documentation française, 1999, qui présente l'intérêt de proposer une série longue.

2. Pour une présentation actualisée et comparée de l'évolution des effectifs des trois fonctions publiques, voir : Philippe Raynaud, « L'emploi public est tiré par la fonction publique territoriale », *Économie et statistique*, n° 369-370, 2003.

Analyse rétrospective de l'emploi public dans les collectivités territoriales

de cette enquête, l'Insee propose un calcul du taux d'administration locale (rapport entre la population totale et les effectifs employés dans les collectivités territoriales et autres services publics locaux calculés en équivalent temps plein) par régions¹. La DGCL offre, à partir des données de l'Insee, une vision plus détaillée des taux d'administration locale par niveaux de collectivités et par départements².

Ces instruments font apparaître d'importantes disparités interdépartementales et même interrégionales. Avec un taux moyen d'administration locale de 2,25 % à l'échelle nationale en 1998, des différences considérables méritent d'être soulignées : les départements d'outre-mer (3,27 %), la Corse (2,97 %), l'Ile-de-France (2,68 %), Provence-Alpes-Côte-d'Azur (2,63 %) se distinguent nettement par la forte proportion de la population travaillant au sein du secteur public local tandis qu'à l'opposé, des régions comme la Lorraine (1,78 %), l'Alsace (1,82 %), la Franche-Comté (1,9 %), se singularisent par la faiblesse de l'emploi public. L'explication de cette hétérogénéité constitue un enjeu important en termes de connaissance. En effet, comprendre la diversité des taux d'administration locale observés suppose d'identifier les variables déterminantes pour l'ampleur du recrutement dans les collectivités locales. Pour les mettre en évidence, on s'est essentiellement intéressé à l'emploi public communal et intercommunal. Ce choix de méthode a été dicté par le poids particulier des communes et des établissements publics qui en dépendent dans l'ensemble des administrations publiques locales. En effet, ceux-ci prennent en charge la part la plus importante des prestations assurées et ils salarient plus des trois quarts du personnel des collectivités territoriales.

De la comparaison des données, il ressort que l'emploi dans le secteur public local dépend de trois grandes variables dont les effets se combinent.

Il résulte tout d'abord de l'étendue des services publics offerts à la population. Cette dimension est elle-même conditionnée par plusieurs facteurs : budget, dispersion de la population sur le territoire, appartenance à une structure intercommunale, etc. Plus les services publics proposés à la population sont importants, plus les collectivités territoriales doivent embaucher pour les assurer (chapitre 1 : l'offre de service public).

L'importance des effectifs employés par les collectivités dépend également du partage des tâches entre les différents acteurs susceptibles d'assurer les prestations de service public. Les collectivités recrutent d'autant moins qu'une part importante des prestations de service public est externalisée³. À cet égard, l'analyse montre que de profondes transformations des modes de gestion se sont produites depuis la fin des années soixante-dix, l'externalisation ayant fortement progressé (chapitre 2 : les transformations des modes de gestion des services publics).

Les effectifs employés par les collectivités territoriales pour assurer ces prestations varient enfin fortement avec la productivité des services et les préoccupations sociales que manifestent les élus. Cette dimension évolue dans le temps et dans l'espace (chapitre 3 : le recrutement « social », une pratique historique affectée par la compétitivité).

1. M.-H. Kerouanton et D. Quarré, « L'emploi dans les collectivités locales », *op. cit.*

2. Direction générale des collectivités locales, *Les collectivités locales en chiffres*, *op. cit.*

3. Entreprises déléguataires, marchés de travaux, associations, etc.



Chapitre 1

L'offre de services publics

L'évolution des effectifs des collectivités territoriales paraît dépendre, en premier lieu, de l'étendue de leurs compétences, obligatoires et facultatives, et de « l'intensité » avec laquelle elles les exercent. De nombreux travaux portant sur l'action publique locale soulignent en effet que l'interventionnisme des collectivités est très variable. Certaines d'entre elles conçoivent *a minima* l'étendue de leurs compétences et se contentent de fournir un petit nombre de prestations que la loi leur impose. D'autres offrent, au contraire, de très nombreuses prestations à leur population, manifestant ainsi une conception extensive de l'étendue de leurs responsabilités. L'interventionnisme des collectivités ou des groupements qui en émanent se révèle même relativement indépendant des compétences qui leur ont été juridiquement attribuées. Une enquête réalisée en 2003 par l'Assemblée des communautés de France (ADCF) en partenariat avec le ministère de la Culture auprès des communautés montrait par exemple que l'action culturelle de ces dernières s'affranchit assez largement des contraintes juridiques. Bon nombre d'entre elles engagent des politiques culturelles sans en avoir la compétence, quelquefois avec la bénédiction des services de l'État. Ainsi, 10 % des agglomérations conduisent des politiques culturelles importantes sans détenir la moindre compétence en la matière. À l'inverse, à peine deux tiers des agglomérations compétentes en matière culturelle déclarent conduire des actions dans le secteur. « Dans les contrats de plan, l'État incite parfois les régions à créer des établissements pour les personnes âgées bien que ces actions ne relèvent pas de leur compétence juridique et que les frais de fonctionnement soient supportés par les départements... Les électeurs qui sont confrontés à l'urgence des difficultés économiques et sociales se tournent vers leurs représentants à tous les niveaux. Les élus qui seraient portés à se limiter aux problèmes qu'ils savent et peuvent traiter et qui correspondent aussi, grosso modo, aux domaines dans lesquels ils sont juridiquement habilités à intervenir, se sentent obligés d'aller au-devant de ces attentes fortes et prennent diverses initiatives »¹. Il en résulte un décalage croissant entre les compétences juridiquement attribuées aux collectivités et la réalité des actions qu'elles entreprennent².

1. D. Gaxie, « Structures et contradictions de l'édifice institutionnel », in D. Gaxie, *Luttes d'institutions : enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 272.

2. P. Duran, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 1999, observait ainsi, p. 146, que « les exemples sont multiples de la prise en compte par un niveau de collectivités de compétences relevant d'un autre ».

Source d'importantes différences, l'appréciation que porte chaque collectivité sur l'interventionnisme dont elle doit faire preuve n'a aucun caractère aléatoire. Elle repose au contraire sur un certain nombre de variables que l'on s'est attaché à identifier car elles structurent l'action des exécutifs locaux en tant que ressources et en tant que contraintes. À ce titre, elles expliquent en grande partie les inégalités observées en ce qui concerne le nombre des agents et elles peuvent contribuer à en anticiper les évolutions.

L'urbanisation, facteur de développement de l'offre de services collectifs

La formidable croissance des effectifs des collectivités territoriales depuis la seconde guerre mondiale, et particulièrement des années soixante jusqu'au début des années quatre-vingt, doit être tout d'abord analysée comme une conséquence de l'accélération de l'urbanisation. Celle-ci suscite en effet un accroissement de l'offre et de la demande de services publics. En l'espace d'une vingtaine d'années, entre 1954 et 1976, la population urbaine a crû de 17 %¹. Le nombre de communes de plus de 20 000 habitants est passé de 274 en 1962 à 382 en 1982². Pour faire face à cet afflux massif de population accompagné d'une intense activité de construction de logements³, les collectivités – et tout particulièrement les communes – ont mis en place des politiques d'équipements publics ambitieuses. Entre 1954 et 1974, les dépenses moyennes d'investissement par habitant sont multipliées par sept, tandis que les dépenses moyennes de fonctionnement triplent⁴.

Les tâches nouvelles nées de l'urbanisation accélérée entraînent un véritable bouleversement de l'institution communale. Une nouvelle mission est progressivement assignée aux élus des villes : assurer le bien-être collectif de tous leurs concitoyens. Les fonctions administratives qui constituaient jusqu'alors l'essentiel de leurs activités deviennent relativement secondaires au regard des charges qu'elles endossent dorénavant. « Les élus locaux sont devenus les responsables de véritables entreprises d'équipements collectifs et de services publics en tous genres »⁵. Avec l'urbanisation, les élus doivent répondre aux sollicitations de nouvelles couches urbaines salariées en faveur d'un développement des services sociaux, éducatifs et culturels. C'est dans ces conditions qu'ils mettent en place un nombre croissant de services, y compris dans des domaines qui ne relèvent pas formellement de leurs compétences d'attribution. Dans le secteur des équipements de loisirs, des prestations sociales et

1. La population urbaine est passée de 56 % en 1954 à 73 % en 1975.

2. Insee : recensements.

3. Le rythme de construction de logements s'accélère fortement à partir de 1962 avant d'atteindre son point culminant en 1975, avec 515 000 logements construits cette année-là. Voir en ce sens, D. Lorrain, « Le secteur public local. Entre nationalisation et décentralisation », *Annales de la recherche urbaine*, n° 13, 1981, p. 53-87.

4. Association des maires de grandes villes, *Les grandes villes devant l'avenir*, Livre blanc sur les finances locales, 1975.

5. *Ibid.*

culturelles (piscines, terrains de sport, crèches, centres de loisirs, écoles de musique, de danse, des beaux arts, etc.) l'offre s'accroît considérablement ¹.

Durant les années soixante-dix, les dépenses locales augmentent plus vite que le PIB (+15,2 % par an en moyenne contre +13,4 %) ². Si les efforts d'investissement sont considérables jusqu'au milieu des années soixante-dix, les coûts de fonctionnement des communes urbaines progressent aussi très fortement. Entre 1967 et 1972, la moyenne des dépenses de fonctionnement par habitant double dans les villes de plus de 100 000 habitants et elle continue de croître à un rythme élevé jusqu'en 1978. Au sein des dépenses de fonctionnement des communes, les frais de personnel s'amplifient rapidement. Régulier jusqu'à la fin des années soixante, le développement des effectifs s'accélère nettement durant les années soixante-dix. Dans les communes de plus de 30 000 habitants, il est presque trois fois plus rapide entre 1974 et 1986 qu'entre 1945 et 1974 ³. La formidable croissance du nombre des employés dans les collectivités territoriales, au cours des années soixante-dix, doit donc d'abord s'analyser comme une conséquence de l'urbanisation qui induit des changements dans l'offre de services publics.

Évolution globale des effectifs de la fonction publique territoriale (1969-1988) ⁴

| Mars 1969 | Moyenne 1976 | Décembre 1982 | Décembre 1988 |
|-----------|---------------------|---------------|---------------|
| 618 100 | 859 000 | 1 103 000 | 1 211 100 |
| - | +4,6 % ⁵ | +3,9 % | +1,6 % |

Évolution des effectifs par type de collectivité (1969-1993) ⁶

| | 1969 | 1983 | 1989 | 1993 |
|----------------------------------|---------|-----------|-----------|-----------|
| Régions | - | 1 692 | 4 627 | 6 687 |
| Départements | 77 600 | 172 889 | 151 430 | 151 123 |
| Communes et organismes communaux | 490 800 | 838 356 | 922 502 | 974 259 |
| Organismes intercommunaux | 13 700 | 75 058 | 79 556 | 92 172 |
| OPHLM | 24 000 | 35 395 | 29 103 | 24 796 |
| Autres | 11 900 | 12 074 | 49 188 | 95 359 |
| Taux de croissance | - | +87,3 % | +8,9 % | +8,7 % |
| Total | 618 100 | 1 135 464 | 1 236 406 | 1 344 396 |

1. Le niveau d'équipement des villes françaises était encore faible à la fin des années cinquante. D'après une enquête réalisée en 1957 auprès de 70 villes de plus de 20 000 habitants, seulement 46 d'entre elles disposaient d'un terrain de sport, 42 d'une bibliothèque et seulement 24 d'une piscine. Voir R. Aubin, *Communes et démocratie*, Paris, Les Éditions ouvrières, 1965.

2. J.-P. Huchon, « Impôts locaux et nouveaux choix sociaux », *Pouvoirs*, n° 23, p. 60-68.

3. D. Lorrain, *Les mairies urbaines et leurs personnels*, Paris, La Documentation française, 1989.

4. D. Quarré, « Annales statistiques de la fonction publique 1945-1969-1989 », *Insee Résultats*, n° 28-29, mars 1992.

5. Augmentation annuelle moyenne pendant la période.

6. « Les effectifs des collectivités territoriales au 31 décembre 1993, 1994, 1995 », *Insee Résultats*, série « Emploi-Revenus », n° 133-134.

Analyse rétrospective de l'emploi public dans les collectivités territoriales

La corrélation entre l'urbanisation et l'offre de services publics, mise en évidence historiquement, n'est pas démentie par les données contemporaines. Au contraire, il existe une relation statistique forte entre l'urbanisation, l'offre de service public et les effectifs communaux par habitant. Comme l'avait déjà montré D. Lorrain dans son travail pionnier, le développement organisationnel d'une mairie est avant tout dépendant de la strate démographique à laquelle appartient une commune ¹. Plus une commune est peuplée, plus son taux d'administration locale est élevé. Deux éléments se combinent pour contribuer à ce résultat. La demande de services publics s'accroît avec la strate démographique à laquelle appartient la commune en même temps que la capacité des exécutifs locaux à satisfaire cette demande. Le très faible taux d'administration locale observé dans les communes rurales s'explique par la faiblesse de l'offre de services publics proposée à la population. Une très petite commune se contente généralement de salarier un secrétaire de mairie à temps partiel. On n'y trouve aucun équipement culturel ou sportif dont le fonctionnement nécessiterait l'embauche de personnel permanent ou saisonnier. En fait, ces services ne peuvent être raisonnablement proposés et exploités qu'à la condition d'atteindre un seuil de fréquentation permettant d'assurer un équilibre financier.

Cette relation entre appartenance à une strate de population et taux d'administration locale peut être validée à l'aide de plusieurs indicateurs. Premier indicateur : les frais de personnel par habitant et par an. Ces dépenses varient selon la strate de la commune et elles augmentent proportionnellement à leur taille, comme le montre ce tableau relatif aux coûts de personnel en euros par habitant :

| Catégorie des communes | Frais de personnels en 2000 en euros/habitant ² |
|-------------------------|--|
| < 700 habitants | 177 |
| 700 à 2 000 habitants | 188 |
| 2 000 à 5 000 habitants | 239 |
| > 5 000 habitants | 305 |

Second indicateur, le rapport entre les charges de personnel par habitant et par an et le budget de fonctionnement de la collectivité, calculé en pourcentage. Là encore, on observe un lien entre le nombre d'habitants de la commune et la part de son budget qui est consacrée à la ressource humaine. Le ratio passe ainsi de 30,6 % pour les communes de moins de 500 habitants à 40,1 % pour les communes de 2 000 à 3 500 habitants, culmine à 51,2 % pour les communes de 20 000 à 50 000 habitants. Ensuite il diminue à 48,9 % pour les communes de plus de 300 000 habitants ³. On voit donc que le ratio s'élève régulièrement de 0 à 50 000 habitants pour décroître ensuite très légèrement au-dessus de 50 000 habitants.

1. D. Lorrain, *Les mairies urbaines et leurs personnels*, op. cit.

2. Département de la Corrèze. Source DGCP.

3. Dgcl. interieur. gov. fr/donneeschiffrees. Calculs réalisés à partir de données DGCL, DGCP, DGI.

La relation entre la taille des communes et l'offre de services publics recoupe également d'autres variations liées aux strates démographiques auxquelles appartiennent les communes. Plus une commune est peuplée, plus son potentiel fiscal par habitant est élevé, c'est-à-dire qu'elle est riche théoriquement. « L'examen des budgets des communes révèle que leur taux d'autonomie financière augmente tendanciellement avec la progression de leur population. Les taux les plus élevés se rencontrent donc dans les communes les plus peuplées et les plus faibles dans les communes rurales les moins peuplées »¹. On observe également que plus une commune est peuplée plus elle est dépensière. Les communes de moins de 500 habitants dépensent ainsi 819 euros par habitant quand celles de 3 500 à 5 000 dépensent 1 036 euros par habitant et celles de 20 000 à 50 000 habitants 1 447 euros par habitant.

Cette relation entre la strate démographique d'appartenance d'une commune et le montant de ses dépenses par habitant est particulièrement manifeste dans certains secteurs comme celui de la culture. L'étude triennale du département des études et de la prospective du ministère de la Culture sur les dépenses culturelles des collectivités territoriales le montre par exemple clairement. Les communes dont la population est comprise entre 10 000 et 80 000 habitants utilisent ainsi en moyenne 743 francs par habitant et par an quand celles de plus de 80 000 habitants y consacrent 1 128 francs². À titre d'exemple, on peut également rappeler que seules 42 % des communes de 2 000 à 5 000 habitants sont desservies par une bibliothèque municipale, quand 72 % des communes de 5 000 à 10 000 habitants le sont et 93 % des communes de 10 000 à 50 000 habitants³. Ces corrélations permettent de montrer qu'il existe une relation positive entre la strate démographique à laquelle appartient une commune, sa richesse théorique, ses dépenses réelles et ses effectifs : plus une commune est peuplée, plus elle est riche ; plus elle est riche, plus elle est dépensière ; plus elle est dépensière et plus elle embauche.

La relation entre strate démographique et taux d'administration locale possède toutefois une certaine élasticité. On constate en effet que « la fourniture des prestations s'adapte très lentement à la régression de la demande »⁴, le plus souvent pour des raisons politiques. Un élu admet difficilement le symbole de déclin que représente la fermeture des équipements collectifs de sa commune. C'est pourquoi « ce n'est pas parce que la population de A. se déplace vers B. que la commune de A. cesse sur le champ de rendre les services pour lesquels la demande s'est effondrée. La meilleure preuve en est l'acharnement des maires ruraux à conserver leur école primaire en fonctionnement, quelle que soit la chute de leurs effectifs scolaires. Et ce n'est pas parce qu'on ouvre un foyer d'animation destiné au troisième âge qu'on ferme celui qui accueille les adolescents, ou vice versa : la croyance est fortement établie que

1. A. Guengant et J.-M. Uhaldeborde, « Économie et finances locales », in *Annuaire des collectivités locales 2003*, Paris, CNRS Éditions, 2003, p. 440.

2. Ministère de la Culture et de la Communication, « Les dépenses culturelles des collectivités territoriales en 1996 », *Bulletin du département des études et de la prospective*, hors série, octobre 2000.

3. Source : ministère de la Culture, *Chiffres clés – édition 2001*.

4. A. Guengant, *Diagnostic prospectif du risque financier de l'investissement public local*, CREFAUR, université de Rennes I.

toute création de service public ne peut constituer qu'un enrichissement de la palette existante, et non le remplacement d'un service devenu obsolète par un autre plus adéquat à la demande »¹. Lorsque les communes urbaines doivent affronter une chute rapide de leur population, elles se trouvent fréquemment dans une situation de sureffectifs et de suréquipement. Néanmoins, ce défaut d'adaptation à la demande, qui constitue un facteur important de croissance de l'offre de service public, tant au niveau de l'État que des collectivités territoriales, ne doit pas être exagéré en ce qui concerne ces dernières. En effet, confrontées aux conséquences budgétaires d'une baisse de leur population, elles ont cherché à limiter les effets de suradministration en développant des politiques de redéploiements et de formation. De ce point de vue, il semble que les collectivités territoriales fassent preuve d'une plus grande réactivité, d'une plus grande capacité d'adaptation aux changements de leur environnement que l'État. L'analyse de la structure des budgets des communes montre que dans des périodes de stabilisation de la pression fiscale, les collectivités ont modifié certaines de leurs priorités d'action publique. Ainsi, pour ne citer qu'un exemple, entre 1993 et 1996, les grandes villes ont réduit leurs dépenses en matière culturelle au profit d'interventions sociales pour soulager leurs populations en difficulté.

L'urbanisation n'est cependant pas la seule variable explicative du niveau des effectifs des collectivités. En effet, on constate qu'au-delà d'un certain seuil – situé au-delà de 30 000 ou 50 000 habitants, selon les données utilisées – la relation entre le taux d'administration locale et la taille de la commune perd de sa signification².

Les caractéristiques des communes

La relation statistique entre la taille d'une commune, l'offre de services publics et les effectifs est particulièrement significative pour les communes de 500 à 30 000 habitants. À partir de 30 000 habitants, la relation perd de sa signification. On constate également que la corrélation entre la strate de population, les frais de personnel et les dépenses de fonctionnement s'affaiblit jusqu'à disparaître dans les communes dont la population excède 50 000 habitants. Ces dernières ont des dépenses de personnel et des effectifs proportionnellement un peu moins élevés que les communes de la strate inférieure. Cette observation peut *a priori* surprendre puisqu'en effet dans le domaine culturel, social ou de l'animation, l'offre de services semble être beaucoup plus étendue dans les grandes villes que dans les villes moyennes.

Ce paradoxe apparent peut s'expliquer par la diversité interne qui caractérise la catégorie des « grandes villes », particulièrement lorsque l'urbanisation y est récente. Qu'il s'agisse des quartiers ou des communes d'une agglomération, tous ne bénéficient pas d'infrastructures identiques. Les zones d'urbanisation les plus récentes, les grands ensembles édifiés dans le cadre de la reconstruction entre 1950 et 1975, souffrent généralement de sous-équipement, tandis que les centres-ville anciens sont

1. P. Laurent et B. Boyer, *La stratégie financière des collectivités locales*, LGDJ, 1995.

2. D. Lorrain, *Les mairies urbaines et leurs personnels*, op. cit., p. 16.

dotés de services publics nombreux et diversifiés. Comme le soulignait le directeur général des services d'une grande ville au cours d'un entretien : « *la notion d'administration de proximité n'a pas toujours été prise en compte dans les très grandes villes. Une ville moyenne occupe tout son espace alors que jusqu'à une période assez récente, certaines grandes villes faisaient l'impasse sur certains quartiers, sur les ZUP. Vous aviez 20 000 habitants sur 200 000 qui étaient totalement exclus du service public...* »¹. Ce constat rejoint celui d'autres observateurs. Marc Leroy estime également que « les quartiers sensibles des villes sont souvent mal dotés »². Ce phénomène, particulièrement visible dans les villes de plus de 50 000 habitants, contribue à expliquer que les taux d'administration y soient légèrement inférieurs à ceux des villes appartenant aux strates immédiatement inférieures.

Une part non négligeable des disparités des taux d'administration locale constatés s'explique également par la position qu'occupent les communes dans leur environnement, ou par les fonctions qu'elles remplissent. On rencontre ici la question de la « centralité » de certaines villes vis-à-vis de leur environnement immédiat. Les communes urbaines situées au cœur des agglomérations entretiennent des infrastructures, des équipements culturels et de loisirs ainsi que des espaces verts qui ne s'adressent pas seulement à la population communale. Ils bénéficient aussi à l'ensemble de la population de l'agglomération. Deux municipalités d'une même importance démographique peuvent ainsi exercer des fonctions très différentes selon la situation géographique qu'elles occupent dans l'environnement local. Ainsi une commune de 30 000 habitants entourée de communes rurales offrira une gamme de prestations plus étendue et elle emploiera des effectifs sensiblement plus nombreux qu'une autre commune ayant le même nombre d'habitants, mais située dans l'aire d'attraction d'une grande ville. Le développement organisationnel d'une mairie se révèle donc également dépendant de l'importance de la population extérieure qu'elle accueille.

Les communes-centres se trouvent ainsi placées dans une situation comparable à celle des communes touristiques dont les taux d'administration locale sont, toutes choses égales par ailleurs, plus élevés que ceux des communes qui n'accueillent pas de touristes. En bref, plus une commune est fréquentée par une population extérieure nombreuse, plus ses effectifs par habitant sont élevés. Pour accueillir une forte population extérieure, elles mettent en place des services plus nombreux (polices municipales, offices de tourisme, transports, équipements culturels, etc.) et dans ces conditions elles engagent des dépenses de personnel plus importantes. C'est la raison pour laquelle les charges particulières des communes touristiques sont reconnues depuis longtemps. Elles ont la possibilité d'être « surclassées » dans une tranche démographique supérieure, ce qui leur permet de bénéficier d'une majoration des dotations servies par l'État³, et par là même d'employer un personnel plus

1. Entretien.

2. M. Leroy, « Dix ans d'offre publique de services de proximité en France », *Annuaire 2003 des collectivités locales*, Paris, CNRS, 2003.

3. De même, pour le calcul du montant de la dotation globale de fonctionnement, le ministère de l'Intérieur crédite chaque commune d'un habitant supplémentaire par résidence secondaire.

nombreux. Qu'une commune soit à la fois ville-centre d'une agglomération et une commune touristique fréquentée par une population étrangère accroît en principe doublement l'offre de services publics et les effectifs qu'elle emploie.

Les effectifs des communes varient également de manière marginale en fonction des caractéristiques de la population administrée. Les rapports des chambres régionales des comptes indiquent en effet que les communes gérant des populations « en difficulté » ont besoin d'effectifs plus nombreux, particulièrement dans les services sociaux. « Une population jeune, formulant des besoins sociaux croissants liés notamment à la montée de la précarité »¹ peut ainsi être à l'origine d'effectifs plus importants. Cette relation n'a cependant rien de systématique car beaucoup de communes qui se trouvent dans cette situation ne disposent pas de ressources fiscales suffisantes pour satisfaire les demandes exprimées.

Richesses fiscales et interventionnisme des collectivités

L'interventionnisme des collectivités et leur propension à embaucher sont également fortement dépendants de leurs richesses respectives. On a souligné le poids de cette variable en rappelant que les inégalités de richesses des communes renvoient pour partie aux strates démographiques auxquelles elles appartiennent. Pour autant, au sein d'une même strate démographique, toutes les communes ne disposent pas de bases fiscales équivalentes. Certaines, plus riches que d'autres grâce aux revenus qu'elles tirent de la taxe professionnelle, embauchent des effectifs plus nombreux. En effet, « les communes se comportent comme des consommateurs dont les consommations dépendent du revenu disponible ou plus exactement du pouvoir d'achat »². Lorsqu'elles bénéficient de bases fiscales liées à la présence d'entreprises sur leur territoire, les communes peuvent utiliser cette ressource pour embaucher une main-d'œuvre qu'elles emploient de deux manières distinctes.

Elles peuvent tout d'abord proposer une gamme de services publics plus étendue à leur population. Des communes qui comptent d'importants gisements de taxe professionnelle ont ainsi mis en place des services sociaux particulièrement développés, nécessitant beaucoup de recrutements. C'est ce que souligne l'ancien directeur général d'une ville de près de 100 000 habitants : « *je me suis rendu compte que la commune de X avait des effectifs très importants par rapport à sa population tout simplement parce qu'elle le voulait et parce qu'elle avait de la taxe professionnelle. La taxe professionnelle a permis de développer des services gros consommateurs de main-d'œuvre. Par exemple le secteur de la santé municipale, les centres de santé municipaux employaient 300 ou 400 personnes, ce qui est considérable alors qu'il s'agit d'une compétence facultative par excellence. Il y a des villes qui n'ont aucun service de santé. En arrivant*

1. Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France, *Lettre d'observations définitives relative à la gestion de la commune d'Evry*, 12 octobre 2000.

2. A. Guengant et J.-M. Uhaldeborde, « Économie et finances locales », *op. cit.*, p. 435.

à X, j'avais été frappé par un service de puéricultrices à domicile ; c'est assez unique comme service, avec une trentaine de personnes qui travaillaient dedans. Ce service, à partir d'un système d'information mis en place avec la CAF, identifiait les futures mamans enceintes et leur rendait visite à domicile systématiquement. C'est un service très appréciable dans une ville où la population immigrée récente était très importante, qui a dû être mis en place dans les années 1960-1970, donc il y avait un accompagnement de la grossesse et des premiers mois, voire des premières années. C'est typiquement la traduction du socialisme municipal »¹. L'éventail des services publics nécessitant une main-d'œuvre nombreuse varie ainsi fortement en fonction des richesses et des caractéristiques de la population.

Mais ces communes « riches » peuvent également choisir d'employer un plus grand nombre d'agents, sans nécessairement accroître proportionnellement l'offre de services publics. Un tel choix a naturellement pour conséquence de réduire proportionnellement la productivité de chacun. Ces collectivités se singularisent par de fortes bases de taxe professionnelle, des effectifs très nombreux et une productivité globalement inférieure à la moyenne. Si l'on en croit le rapport que la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte-d'Azur lui a consacré, la commune de Vitrolles relevait de ce type dans les années quatre-vingt-dix². À l'époque, elle se distingue en effet par l'importance de ses bases de taxe professionnelle et de ses effectifs. Le rapport cité note en ce sens que « les comptes de la commune de Vitrolles se caractérisent par des niveaux de dépenses et de recettes par habitant très supérieurs aux moyennes nationales ou régionales des communes de la même strate démographique. La principale richesse de la collectivité provient de ses bases de taxe professionnelle qui sont deux fois plus développées qu'ailleurs³. Avec un employé municipal pour 38 habitants [c'est-à-dire avec un taux d'administration locale supérieure de 30 % à la moyenne des communes de la même strate], la ville de Vitrolles dispose d'un nombre élevé d'agents par rapport à sa population, en dépit du nombre important et croissant de services confiés à des prestataires privés »⁴. C'est dire que la relation entre l'offre de services publics et le nombre des agents employés par les collectivités territoriales n'a rien d'une relation mécanique dans laquelle l'une déterminerait strictement l'autre.

On le voit, le nombre des agents employés par les municipalités varie tout d'abord en fonction des caractéristiques de l'offre de service public qu'elles proposent et des contraintes qui s'imposent à elles du fait de la population qu'elles gèrent. À cet égard, on a montré que l'augmentation de l'emploi public local était beaucoup plus

1. Entretien.

2. Chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte-d'Azur, *Rapport d'observations définitives sur la gestion de la commune de Vitrolles (Bouches-du-Rhône). Années 1989 à 2001, 2002.*

3. Les recettes fiscales représentent 75 % des recettes de fonctionnement de la commune, contre 62 % dans le reste de la région. Par habitant, elles sont près de deux fois supérieures, conséquence de bases de taxe professionnelle extrêmement importantes. Leur valeur dépasse 150 M€ (un milliard de francs), soit 4 000 € (26 000 F) par habitant. Elles ne sont inférieures que de 30 % à celles d'Aix-en-Provence, qui a trois fois plus d'habitants.

4. *Ibid.*

Analyse rétrospective de l'emploi public dans les collectivités territoriales

liée au phénomène d'urbanisation qui a caractérisé la modernisation de la France au cours des années soixante-dix qu'à celui de la décentralisation. D'une façon générale, il apparaît que pour comprendre l'évolution de l'emploi public local il convient tout d'abord de repérer la strate démographique à laquelle appartient une municipalité, la position qu'elle occupe dans un ensemble aggloméré, et enfin sa richesse fiscale.

Mais pour expliquer l'évolution de l'emploi public local, il s'avère également nécessaire de tenir compte d'une seconde variable. En effet, à offre de services publics égale, les effectifs des collectivités territoriales peuvent différer de façon considérable. C'est pourquoi ils doivent être appréciés au regard des modes de gestion qu'elles adoptent.



Chapitre 2

Les modes de gestion des services publics

« Depuis longtemps, différents modes de gestion coexistent dans les villes : services en régie, services concédés, sous-traités ou confiés purement et simplement au marché concurrentiel. Lieu privilégié du pouvoir local, la mairie n'a jamais bénéficié d'une zone d'intervention stabilisée »¹. Il en résulte que le calcul des effectifs employés par les collectivités territoriales, de même que les ratios couramment utilisés par les administrations, méritent d'être appréhendés avec prudence. En effet, à offre de services égale, les effectifs directement pris en charge par une collectivité peuvent varier considérablement en fonction des modes de gestion des services publics et des relations que les collectivités entretiennent avec un ensemble d'organismes satellites. Comme le montrent de nombreuses lettres d'observations des chambres régionales des comptes relatives à la gestion du personnel des communes, le décompte des personnes salariées par les collectivités territoriales est souvent très différent de celui des individus qui travaillent pour leur compte et participent à l'exercice de missions de service public.

De fait, les pratiques d'externalisation des collectivités ont pour effet de conduire à une sous-évaluation des effectifs que la collectivité aurait dû employer si elle avait assumé en propre l'intégralité des missions de service public. La plupart des collectivités ont choisi de déléguer une part variable d'activités d'intérêt général et d'associer à l'action des services municipaux des organismes publics ou privés auxquels elles allouent des avantages en nature et des subventions destinées à la rémunération de personnel participant à l'exercice de missions d'intérêt général. Les collectivités sous-traitent également une large part de leurs tâches par le biais de la passation de marchés publics avec des entreprises. Ainsi, sans qu'on puisse en évaluer l'impact sur les effectifs des collectivités, on peut rappeler que le montant total des marchés publics passés par les collectivités territoriales s'élevait à 17,5 milliards d'euros en 1999². Inversement, certaines collectivités ont mis à la disposition des services de l'État quelques-uns de leurs agents pour combler le manque de personnel des

1. R. Gibert, P. Dressayre et P.-E. Verrier, « La mairie à géométrie variable. Finalités et moyens de la décentralisation des services publics urbains », *Politiques et Management public*, n° 3, septembre 1987.

2. A. Laquière, « Les marchés publics locaux », in *Les collectivités locales en France*, Paris, La Documentation française, 2002.

administrations déconcentrées dans certains secteurs ¹. D'autres collectivités ont mis une partie de leurs agents à disposition de divers organismes (CCAS, caisse des écoles, associations, EPCI) en échange du reversement partiel ou total des salaires par l'organisme d'accueil. Ces mises à disposition ont eu pour effet de « gonfler » artificiellement les effectifs de la collectivité. L'usage de données statistiques non consolidées nécessite donc de nombreuses précautions.

Dans ces conditions, toute comparaison des effectifs employés par des collectivités – qu'elle soit géographique ou diachronique – présente de sérieuses difficultés. C'est pourquoi la réflexion sur ce point doit s'accompagner d'une analyse minutieuse des changements intervenus en matière de modes de gestion. Faute de données quantitatives sérieuses relatives à leur évolution et faute d'un traitement statistique comparable à celui réalisé par l'Insee dans d'autres domaines, la recherche est rendue particulièrement délicate ². Dans l'état actuel des informations, il est en effet impossible d'avoir une vision consolidée de la part des services que les collectivités assurent en régie et de la part qu'elles délèguent à des entreprises ou à des associations. Ni les administrations de l'État, ni les associations d'élus ne disposent de telles données. Les comparaisons diachroniques sont irréalisables.

Toutefois, bien qu'elles soient éparses, discrètes, et non collectées de manière systématique, les données disponibles sont cependant suffisamment convergentes pour qu'on puisse dresser le constat d'une extension importante de la gestion déléguée depuis le début des années quatre-vingt. Que ce soit par le biais d'un recours croissant à la délégation de service public pour ce qui concerne les services publics à caractère industriel ou commercial (SPIC), à la gestion associative s'agissant des services publics à caractère administratif (SPA) ³, ou enfin aux marchés publics, tout indique que le recours des collectivités à des prestataires extérieurs s'est considérablement développé. Ce très large mouvement d'externalisation des activités de

1. À titre d'exemple, on peut citer le cas de la commune de Cannes qui mettait à la disposition de l'État vingt-six de ses agents. « Vingt-six agents communaux exerçaient en 1998 leurs activités dans des administrations de l'État, qui ne figurent pourtant pas au nombre des organismes pour lesquels la mise à disposition de fonctionnaires territoriaux est autorisée. Sont concernés : le commissariat central de Cannes qui bénéficie du renfort de seize policiers communaux dont huit ayant le grade de brigadier chef, le service des impôts (neuf) et le ministère de la Justice (un). Ces mises à disposition, non prévues par les textes, elles devraient au moins être fixées par une convention, placent le personnel dans une situation ambiguë. Elles contribuent au demeurant à laisser s'instaurer une municipalisation rampante des services régaliens. En outre, vingt et un fonctionnaires territoriaux sont mis à la disposition d'établissements publics tels que : la caisse des écoles (neuf), les recettes postales (sept), l'ANPE (un), le CCAS (un), et l'office public d'HLM (trois), et vingt-sept travaillent pour des associations subventionnées ». Extrait de chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte-d'Azur, *Observations définitives sur la gestion de la commune de Cannes*, exercices 1989 à 1998, 4 décembre 2000.

2. Cette remarque s'applique même à la comparaison des effectifs employés par deux communes de même importance démographique. Une évaluation rigoureuse des effectifs et des charges réelles de personnel d'une commune nécessiterait une consolidation des dépenses figurant à ce titre dans le budget principal de la commune avec celles de ses principaux partenaires subventionnés.

3. La distinction des SPIC et des SPA repose traditionnellement sur deux critères. D'un point de vue organique, les SPIC peuvent être gérés par des entreprises privées. D'un point de vue matériel, les SPIC sont financés par des redevances tandis que les SPA sont financés par l'impôt.

service public mérite naturellement d'être pris en compte dans la lecture que l'on fait de l'évolution des effectifs des collectivités territoriales. Pour apprécier la progression réelle des effectifs, il faudrait pouvoir consolider tous les démembrements par municipaux qui, ainsi que le note Dominique Lorrain ¹, ont fortement augmenté depuis le début des années quatre-vingt. Si les taux de croissance annuels des effectifs des collectivités sont passés de 4 % par an durant la période 1969 et 1983 à moins de 2 % depuis l'adoption des lois de décentralisation, c'est sans doute moins du fait d'une faible progression de l'offre de services publics qu'en raison du développement de la gestion déléguée. Au lieu d'assurer elles-mêmes les missions de services publics, les collectivités ont largement fait appel à des prestataires extérieurs, entreprises ou associations.

Participation des personnes privées à la gestion du service public

Il existe trois modes d'investissement.

La loi prévoit expressément qu'une partie du service sera assurée par des personnes privées. C'est le cas par exemple des établissements d'enseignement privé ou des cliniques privées ou encore les sociétés mutualistes.

La personne privée est chargée par contrat d'exercer une mission de service public. C'est le cas des délégations de service public qui sont organisées par la loi du 29 janvier 1993. Ces contrats sont soumis à une obligation de mise en concurrence avant leur passation puis leurs clauses sont réglementées : durée, renouvellement, droit d'entrée, etc. Deux caractéristiques distinguent la délégation de service public du marché public : le recours à la négociation pour le choix du contractant et l'absence de critère législatif pour encadrer ce choix.

La personne privée est chargée de façon informelle de gérer le service public. C'est souvent le cas des associations de la loi de 1901 dont l'administration a directement suscité la création ou non. Le droit communautaire n'est pas favorable à ce mode d'investissement informel.

En principe le personnel de ces soumis au droit du travail.

Le recours à des personnes privées pour gérer les services publics est conçu comme un moyen de bénéficier de modes de gestion plus souples que les contraintes imposées par les mécanismes du droit public. C'est également un moyen d'associer les milieux professionnels ou d'utiliser un savoir faire spécifique.

Source : G. Le Chatelier, « La participation des personnes privées aux missions de service public », *Les Cahiers de la fonction publique et de l'administration*, n° 225, juillet-août 2003.

1. D. Lorrain, « Gouverner les villes. Questions pour un agenda de recherche », *Pôle Sud*, n° 13, novembre 2000.

Le développement de la gestion déléguée

Dans les années quatre-vingt, nombre de services publics à caractère industriel et commercial (SPIC) traditionnellement gérés en régie ont été délégués. La position de la commune du point de vue de l'organisation et de la délivrance des services a changé. « Les années quatre-vingt ont été marquées par un important mouvement de retrait des collectivités locales de la prestation de nombre de SPIC »¹. Des opérateurs privés se sont progressivement substitués aux opérateurs publics. Les effectifs employés par les grandes entreprises de services urbains, évalués à 80 000 personnes en 1985, n'ont cessé de progresser depuis². « La part de la gestion déléguée dans les services de l'eau ou d'assainissement, de 1980 à 1995, est passée d'un peu plus de 50 % à près de 75 % »³. En 1987, on pouvait ainsi estimer que les sociétés privées avaient réussi à établir des positions solides dans plusieurs sous-secteurs : distribution d'eau (60 %), assainissement (55 %), transports urbains (65 à 70 % du trafic)⁴. Variable en fonction des domaines d'intervention, la part de la délégation de service public est aujourd'hui très majoritaire pour assurer la distribution d'eau potable (75 %), le chauffage urbain (plus de 80 %), la production d'eau potable (plus de 65 %), les transports collectifs interurbains (plus de 65 %). Ailleurs, elle est également en progression puisque la part de la gestion déléguée s'élève à 63 % pour les transports collectifs scolaires, à 60 % pour les abattoirs, à 52 % pour le traitement des déchets, à 50 % pour la collecte des eaux usées, à 25 % pour les opérations funéraires, à 60 % pour les parcs d'exposition, à 45 % pour les parcs de stationnement, à 35 % pour le stationnement payant sur voirie, à plus de 25 % pour la restauration collective scolaire⁵. Les ressorts de ce mouvement de délégation demandent à être expliqués afin d'en anticiper la poursuite éventuelle et ses conséquences probables sur les effectifs des collectivités.

1. S. Petitet, « La gestion des services publics locaux », *Sociologie du travail*, n° 1, 1995, p. 87-99.

2. « Les services publics industriels et commerciaux gérés par des entreprises privées représentent selon les estimations de 30 à 35 milliards de francs en ne recensant que les services locaux les plus traditionnels (distribution des eaux, assainissement, ordures ménagères, pompes funèbres, chauffage urbain, transports) et emploient 80 000 personnes dans environ 3 000 entreprises » selon R. Gibert, P. Dressayre et P.-E. Verrier, « La mairie à géométrie variable », *op. cit.*, p. 106. À titre de comparaison, en 2004, la Fédération nationale des activités de dépollution et de l'environnement, qui regroupe les entreprises de ce secteur, revendique à elle seule 42 000 salariés en France.

3. J.-F. Auby, *La délégation de service public*, Paris, Dalloz, 1997.

4. D. Lorrain, « Le grand fossé. Le débat public/privé et les services urbains », *Politiques et Management public*, n° 3, septembre 1987, p. 93.

5. Institut de la gestion déléguée, d'après une enquête réalisée en 2000 auprès de toutes les collectivités locales de plus de 10 000 habitants. Une autre enquête, réalisée en 1998 par Arthur Andersen et Archibald Andersen auprès d'un échantillon de 247 personnes morales, aboutit à des résultats sensiblement différents. Selon cette enquête, les villes délèguent l'eau à 78 %, le traitement des déchets à 76 %, les transports à 75 %, l'épuration des eaux usées à 75 %, le réseau d'assainissement à 67 %, la collecte des ordures ménagères à 55 %, le mobilier urbain à 55 %, le chauffage urbain à 46 %, les parkings à 43 %, la restauration scolaire et des personnes âgées à 38 %, le stationnement et la voirie de surface à 35 %, l'éclairage public à 32 %, les équipements culturels et de tourisme à 31 %, la propreté urbaine à 19 %, les équipements de loisirs et sportifs à 14 %, les tunnels et infrastructures à 4 %.

Les causes du développement de la gestion déléguée

Quatre types d'explications peuvent être schématiquement avancés pour expliquer l'extension des pratiques de délégation depuis l'adoption des lois de décentralisation. Des motivations d'ordre financier doivent tout d'abord être mentionnées, bien qu'elles diffèrent dans les années 1980 et 1990. Viennent ensuite les difficultés de gestion du personnel sous statut de la fonction publique. S'y ajoutent la recherche de savoir-faire spécialisés détenus par les entreprises et la possibilité de réaliser des économies d'échelle, parfois hors d'atteinte pour des collectivités limitées par leur cadre territorial. Enfin, on découvre de manière *a priori* plus inattendue, que des motivations politiques peuvent être à l'origine des pratiques de délégation, les élus souhaitant se protéger contre les pressions des usagers-électeurs.

Une opportunité financière, particulièrement intéressante dans les années quatre-vingt

Tout semble indiquer que le fort développement qu'a connu la gestion déléguée dans les années quatre-vingt, tout particulièrement, est d'abord lié aux transformations des règles juridiques en vigueur à l'époque. Deux dispositions paraissent en effet particulièrement de nature à expliquer cet engouement. Tout d'abord la loi du 2 mars 1982 a largement accru la liberté contractuelle des collectivités, en supprimant l'obligation de conformité aux cahiers des charges types. Ensuite, les conventions de délégations de service public pouvaient inclure des droits d'entrée particulièrement rémunérateurs pour les collectivités. De fait jusqu'à l'adoption de la loi « Sapin »¹, les conventions de délégation de services publics ont été attribuées moyennant l'acquittement par le délégataire d'une somme forfaitaire qui s'analysait en fait comme la cession d'une clientèle puisqu'il récupérait sa mise de fonds par le biais des tarifs autorisés dans le contrat². Ces droits d'entrée ont parfois atteint des montants très élevés : « les privatisations de l'eau s'accompagnent d'un paiement par les entreprises privées qui vient s'inscrire en recettes pour la ville : Saint-Étienne (1 120 millions de francs), Toulouse (400), Montpellier (250), Grenoble (120), Caen (200) »³.

Tous les directeurs généraux que nous avons rencontrés au cours de notre enquête soulignent d'ailleurs que les bénéfices budgétaires réalisables dans les années quatre-vingt par le biais de la délégation ont fortement pesé dans leurs choix. « Il y a eu une période, en France, où la principale motivation de la délégation de service public était financière. C'est la période où nous avons vu fleurir des soultes, des rachats intempestifs, des versements de droits d'entrée par les délégataires. Ceci a parfois atteint des sommes considérables puisque, sur un certain nombre de délégations de services publics comme celles relatives à l'eau, nous avons atteint des

1. Loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

2. J.-F. Auby, *La délégation de service public*, *op. cit.*

3. D. Lorrain, « France : le changement silencieux », p. 121, in D. Lorrain et G. Stoker, *La privatisation des services urbains en Europe*, Paris, La Découverte, 1995.

sommes, de cent, deux cents, voire trois cents millions de francs sur des marchés de ce type à Grenoble, Saint-Étienne ou dans d'autres communes »¹. C'est ce qu'observe notamment un haut fonctionnaire de l'État, spécialiste de ces questions. Jusqu'au vote de la loi « Sapin », la délégation était peu encadrée, « ... les droits d'entrée étaient légaux. On pouvait faire payer un droit d'entrée dans ces services qui n'était pas la contrepartie de ce qu'apportait l'opérateur. C'étaient des droits d'entrée financiers, qui ont été interdits par la loi Sapin. Quand on déléguait son service d'eau, on touchait un droit d'entrée, comme une reprise sur un bail commercial. La ville de Toulouse, lorsqu'elle a délégué son service de l'eau, ça lui a rapporté 400 millions de francs, donc Toulouse s'est désendettée en grande partie grâce à ses délégations. C'est parce qu'elles avaient l'opportunité de récupérer du financement en déléguant que les collectivités ont délégué. Alors c'est vrai que la loi Sapin a dit que ces droits d'entrée devaient faire l'objet de contreparties claires puisque cela se traduisait par le financement par des usagers de charges revenant aux contribuables puisqu'on les transférait dans le budget général pour se payer un théâtre, une piscine, de la voirie »².

Le dispositif en vigueur entre 1982 et 1992 conduisait en fait à ce que les usagers du service public contribuent, par la délégation, au financement de charges générales du budget de la collectivité délégante³. La délégation devient ainsi une solution politiquement rentable dans un contexte de resserrement des contraintes budgétaires. « Quelles qu'en soient les modalités, une équipe municipale recherche avant tout les actions à forte valeur électorale ajoutée : la réalisation d'équipements coûteux et spectaculaires et pour lesquels il est nécessaire de dégager des moyens de financement semble particulièrement valorisante auprès de la population (centre sportif, maison pour les personnes âgées, centre de loisir, opéra...). La délégation de certains services plus ternes permet de faire prendre en charge par des entreprises privées une partie du financement des équipements certes indispensables (remise en état de réseaux vétustes, eau, assainissement...) mais ayant peu d'impact sur le plan électoral ; par contre-coup, elle permet à la commune de dégager une capacité de financement et donc d'investir dans des secteurs plus sensibles »⁴. C'est une méthode adoptée ailleurs, par exemple, « en Allemagne, l'eau paie les transports. C'est ce qui explique le comportement des élus qui était guidé par des considérations financières. Les communes, dans les premières années de la décentralisation, voulaient marquer leur place politique en investissant notamment dans le domaine sportif, social, culturel. L'équipement urbain, les palais des congrès, ça a été considérable. Les banques étaient extrêmement réticentes à financer, les taux d'intérêts étaient chers. Donc les élus ont trouvé dans la délégation la liberté de gestion qu'ils n'avaient pas autrement »⁵.

1. B. Soulage, « Modernisation et gestion déléguée. L'exemple de la ville de Grenoble », in J.-C. Froment et J. Sayah, *Le service public local. Des impératifs de la modernisation aux exigences de la démocratie*, Paris, PUG, 1998.

2. Entretien.

3. J.-F. Auby, *La délégation de service public*, op. cit.

4. R. Gibert., P. Dressayre et P.-E. Verrier, « La mairie à géométrie variable », op. cit.

5. Entretien.

Ces délégations ont également permis aux collectivités qui les ont pratiquées de réduire leurs dettes, de limiter dans l'immédiat la pression fiscale par un report des charges sur les générations suivantes ¹, et de se « délester » d'une partie de leurs effectifs, les services délégués étant en général gros consommateurs de main-d'œuvre. Comme le remarque un haut fonctionnaire territorial : « dans les années quatre-vingt, les taux d'intérêts étaient élevés, les communes étaient très endettées jusqu'au milieu des années quatre-vingt-dix et les délégataires leur proposaient de financer sous forme concessive ou par remboursements d'annuités par des montages. Ça permettait aux collectivités de s'équiper sans augmenter leur endettement. Ça a même permis à certaines collectivités de s'équiper en diminuant leur taux d'endettement quand il y avait une reprise d'annuités et d'emprunts par le fermier, comme ça a été le cas à Toulouse où l'entreprise a repris les dettes... Toulouse est devenue la ville la moins endettée de France. C'est le service d'eau qui payait cela. C'est la facture d'eau de l'usager qui a épongé l'endettement de la ville » ².

D'une façon générale, notre enquête montre que de nombreuses collectivités ont utilisé l'opportunité qui s'offrait à elles de déléguer la gestion de services publics grands consommateurs de main-d'œuvre, comme l'explique un de nos interlocuteurs : « quand on externalisait en 1985, on externalisait de la dette à 14 %. Peu de collectivités l'on fait exclusivement au titre des droits d'entrée. Il y a eu des économies marginales sur le coût du service. Par contre, cette période-là s'est traduite par une baisse des effectifs, parce que c'étaient des services en régie avec un bataillon de personnels importants, ça a délesté toute une partie des effectifs des grandes collectivités. Avec une conséquence, indépendamment de savoir que les collectivités avaient touché ou pas le chèque, il y avait le fait que la dynamique des dépenses de personnel a été externalisée et ne pesait pas sur les finances de la collectivité. Même si vous n'aviez pas touché le chèque, vous faisiez l'économie de la dynamique même d'évolution des salaires... Le mouvement de délégation de service public a réduit les effectifs, mais le maintien d'un fort investissement les a tirés vers le haut et, en contrepoint, les premières pratiques de gestion prévisionnelle des emplois... ont visé à optimiser le service offert » ³.

Si les avantages financiers qu'en retirent les collectivités contribuent au développement de la gestion déléguée entre 1982 et 1992, ces pratiques posent rapidement problème dans la mesure où elles suscitent une hausse spectaculaire des tarifs des services publics locaux délégués. Comme le souligne un haut fonctionnaire, « la question des besoins de financement des collectivités les a poussées à déléguer et à faire de la cavalerie budgétaire. C'était un peu facile et ça a fini par se sentir sur la facture d'eau et ça a énervé les gens. C'est une des raisons de la grande réaction des années 1990-1995 bien illustrée par l'affaire Carignon. À partir du milieu des

1. D. Lorrain, « Introduction », p. 28-29, in D. Lorrain et G. Stoker, *La privatisation des services urbains en Europe*, op. cit.

2. Entretien.

3. Entretien.

*années quatre-vingt-dix, le climat sur les affaires a poussé les élus à beaucoup de prudence : ils ne voulaient plus rien signer »*¹. Les dérives des années quatre-vingt conduisent à l'adoption d'un nouveau cadre juridique avec la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques (loi « Sapin ») et celle du 8 février 1995 qui limite la poursuite du mouvement d'externalisation. « Depuis le début des années quatre-vingt-dix, en raison des obligations de procédure et d'une certaine remise en cause de la délégation de service public, le mouvement de transfert vers la gestion déléguée paraît freiné, voire arrêté dans certains secteurs »². Ce point est souligné par les acteurs interrogés : « *Sur les dernières années, les années quatre-vingt-dix, je ne parlerais pas de remunicipalisation mais d'un ralentissement du processus lié à la complexité juridique de la passation de contrats, avec aussi une analyse économique plus poussée. Les collectivités, connaissant mieux leurs propres coûts, sont mieux en mesure de comparer par rapport à l'offre de services extérieurs et dans un certain nombre de cas, le service public a su se mettre à niveau de prix et de qualité de service faisant que la délégation n'est plus aussi évidente que par le passé »*³.

Pour autant, l'argument financier est loin d'avoir disparu avec le vote de la loi « Sapin » en 1993. De fait, lorsque la construction d'un équipement suppose des investissements particulièrement lourds, il est fréquent que la collectivité recoure à la délégation de service public en utilisant des modes de gestion où le financement est à la charge du délégataire. La capacité de financement constitue dans ce cas un critère relativement décisif. « La concession présente l'avantage pour une collectivité publique de mobiliser rapidement des financements pour la réalisation de ses projets d'équipements, tout en gardant sa marge de manœuvre budgétaire ». Certains services hautement technologiques n'étant plus « à la portée » des collectivités locales qui ne possèdent pas de budgets suffisants pour de telles dépenses (comme le Val ou le tramway à Grenoble) ni d'ailleurs le savoir-faire correspondant aux techniques de pointe, la concession permet de tels investissements de capitaux privés, tout en gardant la maîtrise de leur utilisation et de leur remboursement.

Le traité de Maastricht ne peut à cet égard qu'encourager indirectement le recours au procédé de la concession. En effet, il tend à faciliter le désengagement budgétaire pour les dépenses de service public lorsqu'il prévoit à l'article 104-c nouveau du traité de l'Union européenne que les États membres – ce qui comprend les collectivités territoriales – « évitent les déficits publics excessifs » afin de faciliter le rapprochement des économies. Or pour être compatibles avec cette politique communautaire, les budgets publics devront limiter les dépenses publiques qui peuvent être prises en charge par d'autres moyens, tels que la concession pour la gestion et l'équipement des services publics. Cet effort de rationalisation budgétaire devient encore plus net dans les secteurs où les directives communautaires imposent désormais des contraintes qualitatives, soit en faveur des usagers, soit au bénéfice de

1. Entretien.

2. J.-F. Auby, *La délégation de service public*, op. cit.

3. Entretien.

l'environnement (il s'agit par exemple, des décharges ou de l'assainissement)¹. Dans les années quatre-vingt le développement considérable de la gestion déléguée s'explique sans doute par les avantages financiers que pouvaient en retirer les collectivités. Aujourd'hui ce critère reste déterminant lorsque les capitaux à mobiliser sont très importants. Toutefois, d'autres arguments s'ajoutent pour expliquer la poursuite du mouvement de délégation, quoiqu'à un rythme moins soutenu qu'auparavant, depuis l'adoption de la loi « Sapin ».

Les difficultés de gestion du personnel sous statut de la fonction publique

Le développement de la délégation de service public semble, pour partie au moins, être motivé par les « difficultés » de gestion des personnels sous statut de la fonction publique territoriale qui sont invoquées par les hauts fonctionnaires territoriaux. La plupart d'entre eux considèrent en effet que si l'externalisation a permis de réaliser des gains de productivité et de mieux répondre aux attentes des citoyens c'est parce que les entreprises délégataires emploient du personnel sous statut de droit privé. De fait, au début des années quatre-vingt, la comparaison entre le coût et le service rendu conduit rarement à privilégier la gestion en régie.

L'absence de gestion dynamique des ressources humaines au sein des collectivités, fréquemment diagnostiquée par les observateurs, confère aux entreprises privées un avantage généralement admis². Les hauts fonctionnaires territoriaux interrogés mettent ainsi en avant la plus grande flexibilité horaire des salariés du secteur concurrentiel, les facilités d'individualisation des rémunérations, la moindre syndicalisation, les coûts moins élevés des personnels de la catégorie C. Comme l'indique un haut fonctionnaire territorial, « *il y a un élément important, c'est la gestion des ressources humaines. C'est moins coûteux pour les entreprises. Au niveau des charges salariales, les entreprises délégataires savent mieux gérer les ressources humaines. Elles ont aussi beaucoup moins de scrupules que les collectivités. Les collectivités ont des contraintes statutaires que n'ont pas les entreprises. Les entreprises recourent beaucoup aux contrats à durée déterminée, aux emplois précaires, avec de la main-d'œuvre jeune. Ici, c'est une entreprise privée qui entretient les locaux. Quand j'étais à X, je restais tard aussi le soir et je discutais avec la femme de ménage, je connaissais sa famille. Ici je n'ai jamais pu bavarder avec une femme de service parce qu'il n'y en a pas une qui parle français. Même si l'entreprise est en règle avec la législation sociale, ce dont je ne doute pas, ses charges sont beaucoup moins élevées que si c'était du personnel embauché par la collectivité. Et la flexibilité de ce personnel est beaucoup plus importante que la flexibilité du personnel sous*

1. C. Bettinger et G. Le Chatelier, *Les nouveaux enjeux de la concession après les réformes de 1993-1995*, Paris, Éditions EFE, 1995, p. 77-78.

2. Voir en ce sens les analyses convergentes de V. Hoffmann-Martinot, « Les services comme enjeu », in A. Mabileau, *Gouverner les villes moyennes*, Paris, Pedone, 1989 ; J. Fontaine, « Le parti socialiste et le management de la ressource humaine dans les mairies », *Administration*, n° 251, septembre-octobre 1989 ; D. Lorrain, *Les mairies urbaines et leurs personnels*, op. cit. et J. Becquart-Leclerc, « Culture organisationnelle et gestion locale », *Politique et Management public*, n° 1, mars 1988.

*statut. Donc c'est clair... L'emploi public offre des garanties sociales plus importantes que l'emploi privé. Je suis persuadé que les femmes de ménage de notre entreprise délégitaire n'ont jamais entendu parler d'un syndicat. Ça pèse aussi. Il y a des secteurs où le personnel est difficile à gérer et où, en les externalisant, on confie à des gens qui ont beaucoup moins de contraintes que le public pour les gérer »*¹. Pour préciser son point de vue, ce responsable rappelle que, dans un poste précédent, il avait du mal à obtenir que les employés de la commune collectent les ordures ménagères de nuit alors que, selon lui, c'est la base du métier que d'y parvenir. À partir de cet exemple, il estime que les collectivités territoriales ne disposent pas des compétences nécessaires pour tout faire. « À partir du moment où des entreprises sont capables de faire mieux que nous pour moins cher, il n'y a pas de raison de ne pas déléguer »². Il conclut que les contraintes du statut de la fonction publique territoriale ne permettent pas d'être économiquement compétitifs par rapport aux entreprises du secteur privé³.

Pour une fraction importante des hauts fonctionnaires territoriaux, les entreprises privées sont en mesure d'exiger une plus grande flexibilité et une meilleure productivité des agents ce qui, selon eux, constitue un argument déterminant en faveur de la délégation. C'est ce qu'indique un de nos interlocuteurs : « Nous avons été chercher les marges de manœuvre sur tout ce qui était entretien ménager. Il y a beaucoup de collectivités qui ont sous-traité l'entretien ménager, et dans les grandes collectivités, c'étaient de gros bataillons. Il y a eu beaucoup de pratiques de délégation parce qu'on a eu la même logique que les entreprises sur ce type de prestations. Ce sont des personnels peu qualifiés, des personnels qui au niveau du recrutement dans les collectivités étaient faits sur des critères sociaux. Ces personnels posaient souvent des problèmes de productivité, que ce soit du fait de la qualité du travail ou d'autres causes liées à la personne. Donc il y a eu beaucoup d'externalisation... On a par exemple systématiquement délégué l'entretien ménager dans les écoles. Il y a des collectivités qui ont complètement sous-traité cet entretien et qui ont spécialisé leur personnel vers l'action de soutien éducatif »⁴. D'aucuns considèrent que « la difficulté de sanctionner des fonctionnaires, l'absence de contrainte de rendement sont responsables d'une moindre qualité des services rendus en régie »⁵. Les problèmes évoqués par les hauts fonctionnaires interrogés cadrent assez largement avec les critiques régulièrement adressées aux chefs des exécutifs locaux par les chambres régionales des comptes (CRC) à propos d'une gestion du personnel considérée comme « très généreuse »⁶.

1. Entretien.

2. Entretien.

3. Entretien.

4. Entretien.

5. C. Bettinger et G. Le Chatelier, *Les nouveaux enjeux de la concession après les réformes de 1993-1995*, op. cit.

6. Heures supplémentaires forfaitisées, c'est-à-dire non effectuées, avancement à la durée minimale, complément de rémunérations, avantages attribués par des associations subventionnées par les collectivités (participation aux mutuelles des employés, participation à la facture d'eau des agents, etc.) sont très fréquemment relevés.

Par ailleurs, les lettres d'observations des CRC critiquent la gestion des ressources humaines dans les collectivités. Bien que des formes de rémunération au mérite tendent à se diffuser au sein des collectivités depuis quelques années et que les marges de manœuvre des exécutifs se soient très récemment accrues en matière de régime indemnitaire, la « gestion administrative » est souvent restée la règle. L'attribution de l'avancement à la durée minimale symbolise bien à cet égard l'attitude des gestionnaires locaux, comme l'ont suggéré plusieurs hauts fonctionnaires territoriaux interrogés. Pour l'un d'entre eux, « *l'avancement à la durée minimale est une règle quasi générale dans les collectivités locales. Globalement la politique de rémunération est plutôt généreuse par rapport au privé pour les agents de catégorie C. Les accords Durrafour de 1990 font qu'aujourd'hui un agent de catégorie C du public gagne au moins autant que l'équivalent dans le privé, c'est-à-dire plus. Une secrétaire ou un ouvrier de voirie gagne chez nous plus que dans le privé. Parce qu'en plus il y a le régime indemnitaire* »¹.

Par ailleurs, les responsables des ressources humaines éprouvent des difficultés à remettre en cause la tradition qui consiste à accorder automatiquement les avancements sur la base du délai minimal requis par les textes. C'est ainsi que la secrétaire générale de la commune de Saint-Gatien a dû aller jusque devant le Conseil d'État pour faire reconnaître le droit de la commune à ne pas promouvoir systématiquement un agent dès qu'il remplit les conditions légales². Il semble que ces pratiques s'expliquent historiquement par la faiblesse des rémunérations légales qui a conduit les élus à accorder des compléments de salaires (heures complémentaires, avancement systématique à la durée minimale, etc.). Les avantages concédés par les employeurs avant l'adoption de la loi du 26 janvier 1984 créant la fonction publique territoriale ont été maintenus. C'est ce que rappelle notamment un autre haut fonctionnaire territorial, en poste depuis vingt-cinq ans : « *Il faut mettre les choses en perspective. Avant 1984, la fonction publique territoriale était un sous-statut... Pourquoi ? Parce que premièrement on était une sous-fonction, deuxièmement on était mal payés, troisièmement il y avait la pression sociale, et quatrièmement les patrons étaient plutôt paternalistes. Donc, on a détourné ces mesures-là* »³.

Les hauts fonctionnaires territoriaux déplorent également souvent que le temps de travail effectif dans certains services, et pour les catégories C particulièrement, soit souvent inférieur à 35 heures et souvent plus proche de 30 ou 32 heures. Leurs observations à propos du temps de travail dans la fonction publique territoriale rejoignent celles des corps de contrôle de l'État qui montrent que le temps de travail effectif est très souvent inférieur aux prescriptions légales⁴. Bien que l'ensemble de ces pratiques soit en cours d'évolution à cause du rétrécissement des marges de manœuvre budgétaires, elles tendent aujourd'hui encore à dévaloriser la gestion en régie au profit de la gestion déléguée.

1. Entretien.

2. Entretien.

3. Entretien.

4. J. Roché, *Le temps de travail dans les trois fonctions publiques*, La Documentation française, 1999.

La spécialisation, une explication structurelle à l'accroissement de la délégation

L'accroissement de la part de la gestion déléguée doit aussi s'analyser comme une tendance structurelle, probablement appelée à se poursuivre, parce que les collectivités territoriales éprouvent les plus grandes difficultés à se montrer compétitives dans tous les métiers que recouvrent leurs responsabilités de service public. Comme le souligne Dominique Lorrain, « les municipalités sont des institutions politiques, territoriales et productives. En tant qu'organisation productive, elles produisent de tout mais, comme tout acteur économique, elles doivent offrir des biens et des services au meilleur rapport qualité/prix. Le recours à des entreprises privées sous quelque forme que ce soit porte témoignage de cette nécessité productive. Ce n'est pas par hasard si le développement des entreprises s'est fait d'abord dans les secteurs techniques (les réseaux) puis dans les services consommateurs de main-d'œuvre (nettoyement, sécurité). Il y a donc bien un fondement économique au recours à des tiers par les collectivités... Le développement de la gestion déléguée représente une réponse pratique au problème d'efficacité que pose la diversité des actions des collectivités locales. Dans un monde organisé selon le principe de spécialisation, c'est une manière de rester efficace si on relève d'une économie de la variété »¹.

De fait, tout indique que la délégation ne cesse de s'accroître, aussi bien en France qu'à l'étranger, en raison de l'incapacité financière des collectivités à se montrer, dans chaque secteur d'activité, plus compétitives que des entreprises spécialisées. Assurant la délivrance d'une multitude de services, les collectivités se positionnent comme des acteurs généralistes qui, pour cette raison, n'ont pas la possibilité de recruter des agents ayant des compétences professionnelles de même type de celles des spécialistes. « Pour une ville donnée ou pour un problème particulier, les ressources mobilisables par une collectivité territoriale, fut-elle la communauté urbaine de Lyon, restent nettement inférieures à ce que peuvent apporter les bureaux d'ingénierie des grands groupes »². Comme certains de nos interlocuteurs, cet auteur remarque qu'aucune mairie n'a les moyens financiers de disposer de compétences professionnelles dans tous les domaines, en particulier parce qu'elles ne peuvent pas atteindre la « masse critique » nécessaire. Dans bien des secteurs la délégation leur permet de disposer d'un meilleur service³. Les hauts fonctionnaires que nous avons rencontrés confirment ce point de vue. Pour l'un d'entre eux, « d'abord les délégataires c'est leur métier de gérer des services. Ils sont spécialisés donc plus performants. Ensuite, il y a des économies d'échelle, donc la possibilité de mettre en œuvre des moyens techniques que les régies n'ont pas. La restauration est un très bon exemple. On a réussi à mettre en place la cuisine centrale, commune par commune. Mais quand on travaille en délégation de service public, les entreprises ont de véritables usines qui réduisent incontestablement les coûts »⁴.

1. D. Lorrain et G. Stoker, *La privatisation des services urbains en Europe*, op. cit.

2. D. Lorrain, « France : le changement silencieux », in D. Lorrain et G. Stoker, *La privatisation des services urbains en Europe*, op. cit.

3. D. Lorrain, « Le grand fossé ? Le débat public/privé et les services urbains », op. cit., p. 95.

4. Entretien.

Mais le coût n'est pas le seul argument. De plus en plus fréquemment les responsables des collectivités territoriales considèrent que la spécialisation professionnelle des entreprises privées permet d'offrir un service de meilleure qualité. La tendance semble se généraliser dans tous les secteurs de l'action publique comme l'explique cet interlocuteur : « *Aujourd'hui, je crois que ce qui prévaut, c'est la notion de savoir-faire, de professionnalisme, de capacité des entreprises à s'adapter aux mutations technologiques et à être constamment à la pointe de ce que peut demander la population... Tous les services de base devraient connaître une externalisation, de l'entretien, du ménage dans les bâtiments, au-delà donc du nettoyage, etc. Ici, le ménage, l'entretien, le gardiennage, tout est externalisé... Cela aura naturellement une incidence sur les personnels. Il y a tout un environnement qui va changer dans les dix ans qui viennent. On a déjà des formules de leasing avec entretien qui vont conduire à la suppression des garages municipaux. C'est assez amusant cet exemple-là parce que c'est un produit international qui arrive sur le marché et qui sans bruit, sans révolution majeure, s'impose peu à peu aux administrations et aux collectivités. Certains font déjà ce raisonnement au niveau de l'informatique. Santini à Issy-les-Moulineaux a délégué son informatique. C'est l'avenir, à condition d'avoir un super chef de projet informatique* »¹. On constate en effet qu'il existe une relation forte entre la spécialisation des savoir-faire requis dans chaque secteur et la proportion des collectivités qui les délèguent. Plus le secteur est « technique », plus il est fréquent qu'il soit externalisé. « Très souvent, les groupes privés font leur entrée lorsque les villes doivent passer à un équipement d'une certaine complexité technologique – usine de traitement des eaux ou des déchets – car elles ont un savoir-faire et leur présence apporte aux élus une garantie de résultat »². C'est ce que confirme notamment un haut fonctionnaire spécialiste de ces questions : « *La gestion déléguée est souvent la conséquence de la difficulté technique. Les élus délèguent d'autant plus volontiers leur service de l'eau que l'eau est plus difficile à produire. C'est par exemple le cas dans les communes de la côte où il y a une forte population saisonnière* »³.

À la question du professionnalisme s'ajoute celle des moyens complémentaires qui sont nécessaires au maintien de la qualité du service, comme par exemple les capacités de recherche ou encore la formation permanente du personnel. Comme le remarque Jean-François Auby, la délégation est particulièrement utile « lorsqu'une activité présente des difficultés technologiques, soit parce que l'activité est elle-même complexe, soit parce qu'elle subit des évolutions rapides, la collectivité est amenée à s'interroger sur le coût d'acquisition et d'entretien de cette technologie. C'est en ce domaine que la gestion déléguée offre le plus d'avantages, les grandes entreprises pouvant amortir leurs frais de recherche, de développement et de formation sur un grand nombre de contrats »⁴. Il est parfaitement significatif à cet égard que seule une collectivité en France ait décidé d'exploiter en régie son réseau câblé.

1. Entretien.

2. D. Lorrain, « France : le changement silencieux », *op. cit.*, p. 122.

3. Entretien.

4. J.-F. Auby, *La délégation de service public*, *op. cit.*, p. 147.

« La concession est le mode de gestion le plus adapté pour les services publics qui exigent beaucoup de technologies, et par voie de conséquence, une gestion entièrement centrée sur la réalisation et l'exploitation de ces services très techniques. C'est le cas des transports mais aussi de l'assainissement, de l'alimentation des habitations urbaines en chauffage ou en fluides froids, de l'équipement des régions en moyens audiovisuels, satellites ou câbles »¹.

Remarquons enfin que la compétition pour la production de biens et de services à laquelle se livrent les entreprises délégataires et les collectivités s'avère déséquilibrée en raison du rapport diamétralement opposé qu'elles entretiennent avec le territoire, comme l'a montré Dominique Lorrain. « Dans les grandes villes, les régies municipales, appendices de leur collectivité territoriale, se trouvent bloquées dans leur périmètre, quelle que puisse être la qualité de leurs prestations. A-t-on déjà vu des régies dynamiques exporter leur savoir-faire, prendre des brevets, ou absorber un voisin "sommolent" ? [...] À l'opposé, les sociétés privées sont condamnées à l'expansion. Les entreprises se doivent de gagner de nouveaux contrats. En s'appuyant sur la logique technique des réseaux, unificatrice, en jouant des oppositions des systèmes publics balkanisés, elles parviennent à étendre leurs prestations »².

Les raisons politiques de la délégation : un réflexe de protection

Aux raisons financières, aux difficultés de gestion des personnels sous statut et aux logiques de spécialisation s'ajoute une dernière raison qui plaide parfois en faveur de la délégation : la volonté de certains élus de se soustraire aux pressions auxquelles ils peuvent être soumis lorsqu'un service est géré en régie. En effet, « dans certains cas, la démunICIPALISATION conduit, à terme, à la constitution d'écrans qui permettent de dévier les courants d'insatisfaction vers des organisations satellites et non plus vers les élus »³. Plusieurs hauts fonctionnaires ont fait état de cette motivation. Comme le souligne, l'un d'entre eux, « souvent dans le choix de la gestion déléguée, il y a la protection de l'élu, par rapport à ses propres dérives. C'est vrai en matière de gestion de personnel mais ça peut jouer aussi beaucoup en matières d'investissements. Dans un contrat, les choses sont définies, et l'élu sait parfaitement que l'entreprise délégataire restera dans le cadre de son contrat et qu'elle n'ira pas au-delà. C'est une forme de protection par rapport à des choix d'investissements qui peuvent évoluer sous la pression publique, sous la pression d'autres élus ou des services. Déléguer est une manière de se mettre à l'abri. Et puis ça permet de se concentrer sur des fonctions de pilotage »⁴.

Certains élus peuvent considérer le délégataire comme un nécessaire paravent politique de l'exécutif. « En effet, si un service public se révèle défectueux aux yeux du public, ce ne peut être que la faute du concessionnaire qui a pris en charge les risques de l'activité et qui a mal géré... et non celle de l'exécutif. En pareil cas, la sanction ne

2. D. Lorrain, « Le grand fossé ? Le débat public/privé et les services urbains », *op. cit.*, p. 94.

3. R. Gibert, P. Dressayre et P.-E. Verrier, « La mairie à géométrie variable », *op. cit.*, p. 110.

4. Entretien.

peut être que l'éviction du concessionnaire "par la faute duquel le scandale" est arrivé, par le moyen de la déchéance soit, au minimum de la résiliation unilatérale »¹. Les réactions des électeurs apparaissent comme une source potentielle de tension politique dont certains élus souhaiteraient ainsi se débarrasser grâce à la délégation. Les contraintes que font peser les usagers-électeurs sur les autorités municipales expliquent ainsi que la construction et la gestion de certains équipements générateurs d'impopularité, comme les parkings dans les centres urbains, soient très fréquemment déléguées². « Les collectivités peuvent être tentées par la délégation de service public pour tenir à distance la critique potentielle des usagers sur la qualité de l'offre de service. Le délégataire joue donc un rôle de "fusible" entre le consommateur et la collectivité »³.

Dans certains cas, la crainte des sanctions politiques peut aller jusqu'à motiver une gestion laxiste d'un service en régie. C'est notamment ce que souligne un haut fonctionnaire de l'État, par ailleurs adjoint au maire de sa commune de résidence : « *dans ma commune, sur l'eau, on est en régie et on a un tiers de la recette qui est en impayé. J'ai un maire qui n'ose pas demander de l'argent à un client. Dans sa tête, il voit toujours un électeur et le risque d'une contre-performance politique. Donc passer par un média, ça peut aider. Et puis quand vous avez un service qui n'est pas de qualité irréprochable, vous développez l'impayé à tel point que dans ma commune c'est une caricature : quand il y a une coupure d'eau, on voit des gens venir payer l'eau à la mairie parce qu'ils pensent qu'on leur a coupé l'eau parce qu'ils n'avaient pas payé, alors que c'est une coupure générale ! Et il va peut-être falloir qu'on passe en gestion déléguée pour remettre tout ça d'équerre. Il y a des régies bien gérées mais c'est plus difficile de bien gérer en régie qu'en délégation de service public, même s'il y a des délégations qui ne sont pas irréprochables* »⁴. La tentation de déléguer pour se protéger des usagers-électeurs paraît ainsi bien établie.

D'une façon générale, la délégation se matérialise par une distance entre le service opérationnel et la mairie qui, aussi bien en terme de qualité des prestations qu'en ce qui concerne les conflits sociaux potentiels, amoindrit les risques politiques des autorités⁵. On le voit, les causes du développement de la gestion déléguée sont nombreuses. La période qui suit l'adoption des premières lois de décentralisation se caractérise donc à la fois par une augmentation de l'offre de services publics et par une moindre progression des effectifs. Notre enquête montre cependant qu'il existe un certain nombre d'obstacles à la délégation que nous allons maintenant présenter.

1. C. Bettinger et G. Le Chatelier, *Les nouveaux enjeux de la concession après les réformes de 1993-1995*, *op. cit.*, p. 90.

2. Pour une analyse fine de cet exemple, voir A. Bompard, « Gestion communale du stationnement et centres urbains », *Politiques et Management public*, n° 2, juin 1998.

3. Y. Joncour et C. Bettinger, « L'irresponsabilité partagée dans la gestion déléguée des services publics », *Politiques et Management public*, n° 1, mars 2001.

4. Entretien.

5. D. Lorrain, « Le grand fossé. Le débat public/privé et les services urbains », *op. cit.*

Les obstacles à la progression de la gestion déléguée

Si la délégation présente des avantages financiers, économiques et politiques qui expliquent son extension au détriment de la gestion en régie, elle soulève cependant quatre types de problèmes qui en limitent la progression. Les gestionnaires locaux soulignent, tout d'abord, que la délégation peut avoir des conséquences négatives sur le tissu économique et social local. Ils observent qu'elle est également susceptible d'entraîner une perte de réactivité pour les collectivités. Ils insistent aussi sur son impact potentiellement négatif sur le lien social. Enfin, ils rappellent que si les réticences de l'encadrement intermédiaire et des agents constituent parfois un obstacle à son développement, l'ampleur des départs en retraite prévus dans les prochaines années leur donnera davantage de souplesse.

Les conséquences sur le tissu économique local

Bien qu'il permette de produire des biens et des services à un coût généralement inférieur à celui de la régie, le passage à la gestion déléguée n'est pas nécessairement considéré comme souhaitable en raison de son impact éventuel sur le tissu socio-économique local. En effet, l'accroissement de la rentabilité d'une organisation n'est pas toujours un objectif évalué comme socialement légitime par une collectivité dès lors qu'il risque d'entraîner des destructions d'emplois. Une collectivité territoriale n'est pas une « entreprise » comme les autres. L'objectif de rentabilité économique – premier pour les entreprises marchandes – entre pour elle en contradiction avec celui du maintien en activité de ses habitants, ce qui suppose une attention particulière à l'égard du niveau de l'emploi, qu'il soit public ou privé. Cet élément constitue un frein important aux pratiques de délégation, ainsi que l'ont souligné de nombreux hauts fonctionnaires territoriaux interrogés : « *le principal problème politique qui préoccupe au sein des collectivités, c'est les externalités de projet. Dans un territoire, le mode de gestion n'est pas indifférent sur les externalités parce que la localisation des emplois est déterminante. Quand vous passez à la gestion déléguée, vous avez généralement moins d'emplois sur votre territoire, sauf si vous récupérez le siège local de l'opérateur. C'est ce qui pénalise la gestion déléguée. C'est l'emploi qui est à mettre en balance avec la rentabilité. Si vous mettez un agent public à relever les compteurs, il vous en relève moitié moins qu'un agent privé. Il y a d'autant moins d'emplois que le privé fait le boulot avec 30 ou 40 % de personnel en moins, en mettant des automatismes, en se projetant dans l'avenir, en se disant que l'entrepreneur heureux est celui qui n'a plus d'employé. Ce qui compte c'est que la balance entre les emplois supprimés et les emplois créés soit positive. Un entrepreneur ne se focalise pas sur la question de la localisation des emplois* »¹. C'est ce que confirme par exemple un autre haut fonctionnaire territorial pour qui « *la préservation de l'emploi local entre en ligne de compte sur une décision de délégation. C'est un élément déterminant de ce genre de décision* »².

1. Entretien.

2. Entretien.

Les hauts fonctionnaires interrogés soulignent que les gains réalisés du point de vue de la production peuvent avoir des effets socialement et économiquement beaucoup plus contestables. De fait, comme le relève l'un d'entre eux, « *c'est tout un tissu économique local qui peut être perturbé par une décision de délégation. La régie est souvent le principal client des bureaux de poste, du percepteur et de l'agence bancaire locale* »¹. Une décision de délégation entraîne une diminution nette des effectifs de la collectivité au profit de ceux de l'entreprise délégataire dont le siège social peut être éloigné, mais un tel choix a aussi un impact fort sur les organisations publiques et privées qui en dépendent. De ce fait, les conséquences économiques et sociales d'une délégation s'en trouvent démultipliées. Même si la manière dont les collectivités appréhendent leur rôle de régulateur évolue fortement sous l'effet de l'accroissement de la compétition entre territoires², celles-ci continuent de craindre les destructions d'emplois générées par l'extension de la délégation. De fait, en voulant accroître leur productivité, les collectivités risquent de générer des effets pervers qu'elles devront prendre en charge par la suite.

L'impact négatif sur le lien social

Les limites des raisonnements en termes de productivité, qui sous-tendent les décisions de délégation, apparaissent également sur le plan qualitatif. Plusieurs hauts fonctionnaires territoriaux ont ainsi souligné les effets pervers induits par certaines décisions de délégation. Cette prise de conscience a parfois suscité la remunicipalisation de certains services délégués comme le précise par exemple cet ancien directeur général des services d'une grande municipalité de la région parisienne : « *Il y a des retours en arrière. Il me revient un secteur où on avait dégraissé, on avait supprimé les gardiens d'école et on les avait remplacés par de la technique, des caméras, des systèmes d'alarme et puis un contrat avec une société de sécurité – c'était une économie sensible –. On a remis les gardiens d'école partout au bout de deux ou trois ans parce qu'on s'est aperçus qu'il manquait un maillon social essentiel dans le quartier. Le gardien d'école, il connaît les enfants, il leur tient la porte, il leur fait la bise, il voit les parents, il prend le chèque pour la cantine, il aide les enfants à traverser la rue. On avait fait la même erreur avec l'office municipal d'HLM...* »³. Il semble cependant unanimement admis que certains services sont de meilleure qualité lorsqu'ils sont délégués. C'est, selon le même interlocuteur, le cas du service des ordures ménagères qui passe à 5 heures du matin. D'après lui, personne ne demande jamais sa remunicipalisation⁴.

En revanche, dans certains secteurs, et particulièrement dans ceux où le contact avec la population revêt une importance centrale, la délégation apparaît nettement plus controversée. Les considérations sociales l'emportent ici sur les gains budgétaires ponctuellement réalisés. Si les responsables de collectivités mettent en avant

1. Entretien.

2. Voir *infra* troisième chapitre.

3. Entretien.

4. Entretien.

L'impact négatif de la gestion déléguée en termes de lien social, ce n'est toutefois pas le principal argument qu'invoquent certains d'entre eux. L'autonomie du prestataire, inhérente à la gestion déléguée, paraît, à leurs yeux, présenter des inconvénients dans certains cas. C'est, de leur point de vue, un argument fort de nature à limiter la poursuite du mouvement de délégation.

Une mobilisation plus aléatoire

Tous les hauts fonctionnaires que nous avons interrogés ne paraissent pas également convaincus par les avantages de la gestion déléguée. Certains expriment même de sérieuses réserves quant au caractère inéluctable de son extension en appuyant leur argumentation sur la perte de réactivité qu'engendre ce mode de gestion.

Ils soulignent tout d'abord les limites de la gestion déléguée. Les personnels employés par une entreprise délégataire ne peuvent pas être directement mobilisés par l'exécutif pour faire face à une situation exceptionnelle ou tout simplement imprévue par les contrats liant le délégant au délégataire. La régie présente à cet égard l'avantage de garantir une articulation immédiate avec des moyens d'intervention directement mobilisables alors que la gestion déléguée place *de facto* la collectivité dans une situation de demande vis-à-vis d'un partenaire extérieur. En définitive, la gestion en régie constitue un facteur de réduction d'incertitude pour la collectivité ce qui constitue un avantage non négligeable dans une situation routinière, et devient une ressource cruciale en situation de crise, comme le soulignent différents hauts fonctionnaires que nous avons rencontrés : « *Moi, je ne suis pas du tout sûr que le privé fasse mieux, et je l'ai d'ailleurs prouvé dans le domaine du nettoyage, parce qu'à X, ils avaient un contrat qui prévoyait le nettoyage à telle ou telle fréquence mais toute intervention le samedi ou le dimanche était facturée en sus. Or n'importe quel maire quand il a une braderie, quand il a une manifestation, il n'accepte pas qu'on attende lundi pour nettoyer. Donc, on avait recours à des prestations extérieures, qui avaient un coût et qu'on ne pouvait pas intégrer. Avec la mise en place de la communauté d'agglomération, on a repris le nettoyage en régie alors que certaines communes l'avaient délégué. Maintenant, lorsque j'opère des recrutements, je précise aux agents qu'ils travailleront un dimanche sur deux* »¹.

Il semble que ce responsable d'une communauté d'agglomération soit parvenu à surmonter les contraintes qu'impose la gestion des ressources humaines dans le secteur public puisqu'il explique avoir modifié l'organisation du travail de façon à pouvoir disposer en permanence d'une équipe mobile de huit personnes susceptibles d'intervenir dans le domaine du nettoyage. Pour lui, les rigidités sont plutôt du côté des entreprises privées qui sont étroitement dépendantes des conventions collectives qui imposent, en particulier, le paiement des heures supplémentaires pour le travail pendant le week-end. À l'appui de son opinion, il donne l'exemple de la tempête de 1999. Il estime que la gestion en régie lui a permis de disposer rapidement de l'aide de tous les agents, quelle que soit leur fonction officielle, pour procéder au

1. Entretien.

déblaiement. Il ajoute : « *Vous n'auriez pas pu faire cela avec l'entreprise privée en charge du nettoyage. Avec la répétition de crises, il y a une prise de conscience qui est en train de s'opérer sur la capacité à mobiliser les troupes en cas de crise, face aux contrats dont les clauses n'ont pas prévu ce type de situation* »¹.

En effet, les contraintes que fait peser la rédaction du contrat de délégation sont souvent invoquées par les responsables publics qui se prononcent en faveur de la régie. Ils considèrent que la gestion directe permet au contraire de bénéficier de la ressource considérable que constitue la mobilisation instantanée du personnel. Selon eux, cet avantage se matérialise par la disponibilité des fonctionnaires et par la possibilité d'effectuer des redéploiements en cas de crise comme, par exemple, une inondation ou une tempête du type de celle de 1999 : « *L'intérêt d'avoir des agents municipaux ou départementaux, c'est une capacité de mobiliser en dehors d'une période normale d'activité et cela rassure les élus qui se disent : "je peux agir parce que j'ai des gars avec moi". J'ai entendu des élus dire : "heureusement qu'on a nos propres services, parce que sans cela on n'aurait pas pu faire face". C'est ce qui a été stigmatisé [en Grande-Bretagne] durant l'ère thatchérienne. Lorsque vous avez un élément imprévu, qui n'est pas dans le contrat, vous êtes démuni. Il ne faut pas croire que parce que vous avez une entreprise sous contrat, vous avez nécessairement de la souplesse. À un moment donné, la souplesse de l'entreprise, c'est de la blague. Regardez comment est la France entre le 1^{er} et le 15 août, tout est fermé. Le service public, les pompiers, la police, c'est ouvert* »².

Nos interlocuteurs ne contestent pas les difficultés de la gestion du personnel sous statut, mais plusieurs soulignent toutefois qu'à condition de faire preuve de fermeté, la régie est loin d'être condamnée. La productivité des agents publics n'est pas nécessairement inférieure à celle des agents privés, sous réserve de mettre en place une véritable direction des ressources humaines comprenant des cadres qualifiés capables de recruter et de diriger les employés : « *si on n'a pas le courage d'affronter son personnel dans des CAP ou dans des procédures disciplinaires, c'est vrai qu'il vaut mieux passer par le privé. Mais c'est plus facile pour un DGS d'avoir une équipe encadrant le privé, mais je ne suis pas sûr que ça ne coûte pas plus cher. Quand on externalise un personnel de ménage, pour nettoyer, on voit les problèmes énormes qu'on peut rencontrer, de contrôle de ces personnels, le recours à des intérimaires pose des problèmes de sécurité. Je ne suis pas sûr qu'une cantine privatisée soit meilleure, que le petit entretien des bâtiments doive être externalisé. Quand on a un carreau à changer dans une école, on sait le mal qu'on a à trouver une entreprise pour venir faire ce travail. Si vous avez des équipes de qualité bien encadrées, polyvalentes, on a une rapidité d'action et de réaction qu'on n'aura pas dans l'attente éternelle du petit artisan local qui ne prendra le marché avec le public que lorsqu'il ne pourra pas faire autrement. Dès que le marché de la maison individuelle repartera, il ne viendra plus faire vos travaux* »³.

1. Entretien.

2. Entretien.

3. Entretien.

Certains pensent même que, à condition qu'ils soient bien gérés, les services des collectivités peuvent même se révéler plus efficaces que des entreprises, comme le rappelait Robert Herzog, à l'aide d'un exemple : « la mairie de Paris a un immense parc automobile comprenant quelque 1 800 véhicules, des voitures particulières comme des engins très spécialisés (pour le nettoyage des tunnels par exemple). Une comptabilité analytique, très imparfaite d'ailleurs, montrait qu'à la fin des années soixante-dix le coût d'entretien des garages municipaux revenait à environ 20 % plus cher que si les véhicules étaient loués auprès d'une entreprise spécialisée ; l'on envisageait du reste cette dernière solution. Mais l'amélioration dans l'organisation des services, une sensibilisation du personnel et une réforme comptable ont ramené les coûts à 8 % en dessous de ceux des loueurs privés. L'entreprise privée a servi de référence ; mais quand l'entreprise publique se révèle plus efficace qu'elle, elle ne constitue plus une alternative »¹.

Les réticences de l'encadrement intermédiaire et des agents

Bien qu'il permette de produire des biens et des services à un coût généralement inférieur à celui de la régie, le passage à la gestion déléguée n'est pas toujours jugé souhaitable en raison de son impact sur le tissu socio-économique local parce que, nous l'avons vu plus haut, l'accroissement de la rentabilité d'une organisation n'est pas toujours un objectif socialement légitime pour une collectivité dès lors qu'il risque d'entraîner des destructions d'emplois. De plus, le passage d'une gestion en régie à une gestion déléguée se heurte généralement à l'hostilité latente ou explicite de l'encadrement intermédiaire. De nombreux hauts fonctionnaires favorables à l'extension de la gestion déléguée ont souligné que les difficultés à convaincre les chefs de services constituaient un facteur « bloquant » : « *j'ai vécu cela dans l'administration. Le réflexe naturel c'est "je mesure mon pouvoir au fait que les troupes sont les miennes". Quand j'étais patron de régie, je refusais d'admettre qu'une entreprise pouvait mieux faire car j'avais intégré les limites de mon personnel. Je les appréciais tellement qu'au fond j'admettais leur défaut de performance... Avec les départs à la retraite à venir, il y aura une opportunité de choix* »². On le voit, ces résistances pourraient disparaître avec le renouvellement des générations.

Les témoignages convergent également sur la nécessité d'obtenir un engagement fort des élus aux côtés des équipes de direction pour imposer ces réformes à l'encadrement intermédiaire. Les hauts fonctionnaires soulignent que le transfert du personnel à l'entreprise, en application de l'article L. 122.12 du Code du travail, est parfois délicat parce que la décision reste généralement soumise au bon vouloir des agents qui appartiennent à la fonction publique territoriale³. De fait, la délégation

1. R. Herzog, « Innovation et gestion des grands services publics locaux », in *L'année 1985 de l'administration locale*, Annuaire du GRALE 1986, Paris, Librairies techniques, 1986.

2. Entretien.

3. Si les employés de la régie ont un statut de droit privé, ce qui est normalement le cas pour les agents des services publics à caractère industriel ou commercial, le refus de poursuivre son contrat de travail auprès du délégataire provoque une rupture du contrat de travail.

d'un service existant n'est jugée intéressante pour l'équipe de direction qu'à condition qu'elle se conclue par un transfert massif de cette main-d'œuvre, la collectivité n'ayant ni intérêt à leur trouver une nouvelle affectation ni à les remettre à disposition des institutions de gestion des agents de la fonction publique territoriale, en raison du coût de cette dernière solution. Pour que les agents acceptent leur détachement, le plus souvent il est nécessaire que l'entreprise délégataire leur accorde des avantages plus importants que ceux dont ils bénéficiaient jusque-là. C'est ce qui explique que, bien que la loi l'interdise, les entreprises sont contraintes d'attribuer des rémunérations supérieures à celles des agents des services en régie : *« le transfert est réalisé sous forme d'un statut qui est le détachement municipal avec un droit d'option sur cinq ans. Chaque fois qu'un service est externalisé, le personnel est transféré. Le personnel bénéficie d'un droit d'option ce qui oblige les entreprises à proposer un statut supérieur à celui de la collectivité. J'ai l'exemple d'une grande ville qui a délégué son service de l'eau il y a une douzaine d'années et tout le personnel de la régie a été repris par l'entreprise. Ceux qui n'ont pas changé de statut sont restés pour contrôler la délégation, faire les travaux. Mais presque tout le monde a basculé. Ils avaient un contrat où chaque fois qu'une des personnes en détachement dans l'entreprise retournait à la collectivité, le délégataire devait payer 150 000 francs. Pour chaque retour à la collectivité, le délégataire devait payer. Ça voulait dire : "accordez des avantages sociaux assez importants pour garder les employés sinon vous devrez payer". C'est une soupape qui permet de faire sortir des gens de la collectivité »*¹.

Nos interlocuteurs indiquent que le personnel de la fonction publique territoriale saisit la négociation qui s'instaure en vue de leur transfert dans le cadre de la délégation comme une opportunité pour obtenir un certain nombre d'avantages. Comme le souligne le directeur général d'une communauté d'agglomération : *« c'est vrai que c'est un problème, car au départ les entreprises sont obligées d'accorder une prime aux agents qui acceptent d'être transférés. J'ai un exemple dans une autre ville : le service des eaux a été délégué et, pour que ça se passe bien, il y a eu un cahier des charges officieux incorporé au cahier des charges officiel qui imposait à la société délégataire de maintenir un niveau de rémunération au moins égal à ce que les agents touchaient et même davantage. Et les agents de la ville qui sont détachés ont obtenu aussi que leur avancement, notamment le pyramidage des cadres d'emplois, se calculerait en CAP de la ville hors du total de la ville, ce qui est complètement irrégulier. Donc en CAP, on fait d'abord un calcul pour les agents techniques de la ville, puis un calcul à part pour les agents qui ont été détachés de manière à ce qu'ils puissent avoir un avancement sans tenir compte des quotas des autres. Il y a plein de combines comme cela qui n'apparaissent dans aucun document pour favoriser la réussite des délégations »*². Pour un autre haut fonctionnaire territorial, directeur général des services d'une ville moyenne : *« ici par exemple, la restauration est déléguée et l'ancien personnel municipal est mis à disposition du délégataire. C'est*

1. Entretien.

2. Entretien.

*« dans la négociation de départ. Le personnel de la restauration est d'ailleurs assez satisfait parce que l'entreprise lui a donné 15 % en plus de salaire. C'est une décision qui date d'au moins dix ans »*¹.

En dépit des arguments qui viennent d'être développés en faveur de la régie directe, il semble que la délégation soit appelée à se développer dans les années qui viennent, réduisant d'autant la progression des effectifs des collectivités territoriales. C'est ce que suggère également l'extension considérable que connaît, parallèlement, la gestion associative.

Le développement de la gestion associative

Parallèlement à la gestion déléguée, la gestion associative s'est imposée dans les années qui ont suivi l'adoption des lois de décentralisation, bien que les recherches aient été beaucoup moins nombreuses sur ce thème. On observe en effet un développement spectaculaire du secteur à but non lucratif au cours des deux dernières décennies. Entre 1985 et 1995, l'emploi associatif global a connu une progression de 40 %, soit un taux de croissance annuelle moyen de 3,4 %. En 1995 on comptait ainsi, hors bénévolat, 960 000 personnes équivalent temps plein travaillant dans le secteur associatif, soit 4,9 % des emplois rémunérés en France. En 2003, 1,5 million de salariés travaillent dans les associations. On le voit, il s'agit désormais d'un mode de gestion important pour l'ensemble du pays d'abord à cause du nombre des emplois qu'il mobilise, et ensuite en raison de l'origine des ressources dont il bénéficie puisque 60 % d'entre elles proviennent de financements publics². Le montant des crédits alloués par l'État et les collectivités territoriales atteint 80 % dans le domaine de la santé, 72 % dans celui de l'éducation et 58 % dans celui des services sociaux. Ces secteurs concentrent également une majorité des emplois salariés des associations. Ainsi, plus de la moitié des fonds qui leur sont alloués sont utilisés pour l'action sanitaire et sociale, y compris les établissements pour personnes âgées, handicapées ou en difficulté. Les organisations regroupées au sein de l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS) emploient à elles seules en 2003 plus de 550 000 salariés. Le développement spectaculaire du secteur associatif et des effectifs qui y sont employés au cours des vingt dernières années ne doit donc pas être appréhendé comme un phénomène indépendant de l'action des pouvoirs publics. Au contraire, il semble y être étroitement lié. En effet, « les associations ont pris en charge, dans les domaines de la santé, de l'action sociale, de l'éducation, du sport, des actions que les pouvoirs publics – à tort ou à raison – ne souhaitaient plus conserver dans leur champ de compétences : ainsi,

1. Entretien.

2. L'ensemble des données chiffrées disponibles sur les associations est issu des travaux d'Édith Archambault. Voir notamment E. Archambault, *Le secteur sans but lucratif : associations et fondations en France*, Paris, Economica, 1996 et « Le secteur sans but lucratif : situation du secteur associatif en France et perspective internationale », in *À but non lucratif, 1901-2001, cent ans de liberté d'association*, Paris, Fischbacher, p. 129-149.

certaines associations, qui avaient pourtant un statut de personne morale de droit privé, se sont-elles vu confier de véritables missions de service public et, parfois même, ont été investies de prérogatives de puissance publique »¹.

Les collectivités locales apparaissent, pour partie, responsables de cette croissance du secteur associatif. Comme le souligne Sylvain Petitet, le mouvement d'externalisation mis en évidence à propos des services publics industriels et commerciaux « a également touché le secteur dans lequel les communes se contentaient de jouer un rôle de *partenaire* des associations et non d'autorité organisatrice. Dans les années soixante-dix, les communes ont investi dans la construction d'équipements et elles ont embauché un personnel nombreux pour en assurer le fonctionnement. Ce mouvement s'est conclu au début des années quatre-vingt par le recrutement de cadres »². Mais depuis cette époque on constate que l'offre de services continue à croître sans progression parallèle du nombre des employés communaux. C'est parce que la plupart des nouvelles prestations, comme l'aide aux personnes âgées par exemple, sont confiées à des associations au lieu d'être effectuées directement par la commune. À cet égard, on doit noter que les compétences requises pour les cadres territoriaux évoluent. Leur rôle consiste moins aujourd'hui à s'appuyer sur le savoir-faire préalable des associations qu'à définir un projet et chercher un partenaire capable de le mener à bien. Il ne s'agit plus simplement de verser une subvention ou de financer un équipement. Il convient de s'appuyer sur la volonté des élus pour rechercher un opérateur capable de mettre en œuvre la politique qu'ils ont définie et enfin assurer un contrôle sur les conditions dans lesquelles le service est pris en charge.

Le développement de la gestion paramunicipale est bien mis en évidence par les deux enquêtes statistiques dont on dispose pour mesurer ce phénomène. Les enquêtes de l'Insee montrent, tout d'abord, le rythme de progression modeste des effectifs mobilisés par les organismes satellites dans la période qui précède l'adoption des lois de décentralisation puisque le nombre des personnes travaillant dans des organismes administratifs divers et semi-publics est passé de 12 000 en 1969 à 23 000 en 1982³. Les enquêtes menées par la DGAFP indiquent, en revanche, une augmentation accélérée à la fin des années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt-dix. En effet, les emplois dans les organismes privés sont passés de 19 343 en 1983 à 84 537 en 1995, avant de se stabiliser autour de 83 000. La multiplication par 4,3 des personnes recrutées par des organismes privés en une douzaine d'années donne la mesure du mouvement d'externalisation qui s'est produit. L'enquête que nous avons menée confirme cette stratégie dont le développement est lié à la transformation des contraintes juridiques pesant sur elles. Dans ce vaste mouvement d'ensemble, trois phases successives méritent d'être distinguées.

1. Conseil d'État, *Rapport public 2000 : les associations et la loi de 1901, cent ans après*, Paris, La Documentation française, 2000.

2. S. Petitet, « La gestion des services publics locaux », *op. cit.*, p. 94.

3. D. Quarré, « Annales statistiques de la fonction publique 1945-1969-1989 », *Insee Résultats*, n° 28-29, mars 1992, p. 43.

Une stratégie de soutien aux initiatives de la « société civile »

La première phase correspond à une situation dans laquelle les collectivités accompagnent l'essor du mouvement associatif. La stratégie des collectivités – qui restent sous la tutelle de l'État – consiste alors à soutenir les initiatives de la société civile par l'attribution de locaux, de subventions ou éventuellement par la mise à disposition de personnels. L'aide des collectivités se développe particulièrement dans le secteur sportif, à la demande des associations. Celles-ci se développent d'autant plus facilement que les collectivités territoriales sont au départ peu actives, dessinant progressivement une forme de complémentarité. Ainsi, certains expliquent la faiblesse relative des taux d'administration locale du Nord-Est de la France par le développement précoce du secteur associatif. C'est par exemple le cas d'un ancien directeur général des services d'une grande ville de l'Est. *« Dans l'Est de la France, l'extra-municipal a été plus dynamique historiquement que le municipal donc le secteur extra-municipal s'est plus développé. À Strasbourg, Metz, Nancy, les structures associatives se développent à partir d'initiatives privées avant d'obtenir le soutien de la municipalité. Il y avait souvent des offices municipaux très coûteux, qui drainaient pas mal d'argent parce que dans les années cinquante la ville se moquait complètement des activités sportives. Des individus dynamiques ont pris l'initiative et ont ensuite fait pression sur la municipalité pour qu'elle finance. C'est la raison pour laquelle ces collectivités ont de faibles charges de personnel et un budget de transfert élevé »*¹. Le dynamisme de la « société civile » serait donc pour partie responsable des inégalités de développement organisationnel des collectivités. Pour autant, ces différences ne sont pas seulement « subies » par les collectivités. En effet, à partir du début des années quatre-vingt, l'essor de la gestion associative apparaît davantage comme une conséquence du volontarisme des collectivités territoriales.

Une stratégie d'évitement des contraintes juridiques

Durant les années quatre-vingt, et singulièrement dans la seconde moitié de la décennie, une multitude d'associations sont directement créées à l'initiative des élus pour gérer des services publics et elles apparaissent comme autant de démembrements des collectivités. Cette stratégie d'externalisation des activités s'explique très largement par la volonté de s'affranchir des multiples contraintes inhérentes à la gestion en régie : contraintes relatives à l'embauche et au licenciement dans le cadre du statut de la fonction publique, contraintes relatives à la gestion de ce personnel, contraintes relatives aux règles de la comptabilité publique enfin. C'est ce que souligne par exemple le directeur général des services d'une grande ville : *« sur les quinze dernières années, on a aussi de plus en plus géré par des associations. C'est d'abord une manière de sortir des contraintes publiques, avec une gestion beaucoup plus souple. Quand on veut créer des crèches avec des horaires spéciaux, c'est moins*

1. Entretien.

lourd, on n'a pas le problème du statut. Les employés de droit privé acceptent mieux les contraintes horaires. Ça coûte aussi moins cher. Ça permet aussi de responsabiliser, d'intéresser à la gestion du service les gens concernés. Souvent une crèche parentale, ce sont des parents qui créent une association, qui s'impliquent, qui la gèrent, voire avec certains d'entre eux qui y travaillent en tant que salariés. C'est une manière de trouver des modes de gestion plus souples parce que la relation entre le salarié et l'employeur est beaucoup plus directe et favorise mieux la compréhension. C'est aussi la raison pour laquelle c'est plus souple et moins cher »¹.

Notre interlocuteur considère que cette formule est par ailleurs mieux acceptée par les syndicats qui, bien qu'hostiles par principe à la délégation parce qu'ils l'associent à une privatisation, s'opposent moins violemment à ce type d'initiative. Il ajoute clairement qu'il s'agit aussi de s'affranchir de la rigidité des règles de la comptabilité publique par exemple pour « *les centres culturels communaux, les offices municipaux de la jeunesse parce que ce sont des services où quand on fait un petit concert pour les jeunes, on ne peut pas se payer le luxe de faire un appel d'offres, de payer les artistes 40 jours après. Les musiciens ne viennent pas si vous ne leur donnez pas le chèque le soir même. Donc l'association, c'est fait pour avoir un chéquier, pour contourner le principe de l'ordonnateur et du comptable. C'est là qu'il y a eu des abus considérables* »². L'avantage en termes de souplesse de gestion est également souligné par tous les acteurs interrogés. Le directeur général d'une grande collectivité rappelle que durant les années quatre-vingt « *toute la gestion et l'entretien de tous nos équipements sportifs étaient assurés par une association. On avait créé une association. À l'époque, comme tout le monde, allons-y gaiement, on créait une association où la municipalité était largement majoritaire, on allait chercher trois ou quatre porteurs, et ça se faisait exclusivement non pas pour détourner les choses mais pour la souplesse de gestion, les contrats de droit privé. C'était fait pour une facilité de gestion, de bonne foi dans ce sens* »³.

De fait, au cours des années quatre-vingt, un nombre considérable d'associations sont créées par les collectivités territoriales pour gérer des équipements en lieu et place des collectivités. Il ne s'agit pas d'accompagner des initiatives citoyennes mais de se servir du cadre juridique offert par la loi de 1901 pour prendre en charge des services que les collectivités souhaitent rendre à la population. Durant les années quatre-vingt, les nouveaux services créés par les municipalités sont pris en charge par des associations, dirigées par des élus dont le financement est assuré en quasi-totalité par des subventions des collectivités. La croissance des services de communication, l'édition de journaux municipaux, le tourisme, l'action économique, la culture, la petite enfance, les personnes âgées, l'animation sont fréquemment assurés grâce à des associations.

Cette stratégie de croissance externe, motivée par la volonté d'affranchissement à l'égard des contraintes juridiques et la recherche d'une plus grande souplesse de

1. Entretien.

2. Entretien.

3. Entretien.

gestion, se traduit par une croissance très forte des budgets de subventions au détriment des charges de personnels et des effectifs directement employés par les collectivités. Certaines associations gèrent en effet des personnels particulièrement nombreux qui sont soustraits aux collectivités. À ce titre, on peut rappeler que le Syndicat national des associations employeurs des centres sociaux (SNAECSO) – auquel adhèrent 800 associations locales – représente quelque 50 000 salariés des centres sociaux et socioculturels. Le conseil général de Meurthe-et-Moselle finance une association dans le secteur de la santé employant près de 1 000 personnes. La commune de Levallois-Perret s'appuie sur l'association « Levallois-enfance » pour la gestion de ses crèches. Les effectifs de cette dernière association, créée à l'initiative de la municipalité et présidée par une personnalité proche du maire, passent ainsi de 43 à 181 personnes entre 1989 et 1996, quand la subvention versée par la municipalité passe de 1,5 million de francs à 23,2 millions dans le même temps¹. Un nombre croissant des salariés de cette association sont mis à la disposition de la commune, ce qui conduit à une sous-évaluation importante du nombre des personnes réellement employées par la municipalité.

Ces exemples sont loin d'être isolés. Au contraire, une partie importante des services publics sont rendus par des associations financées par les collectivités comme le montrent de multiples lettres d'observations des chambres régionales des comptes. Grâce à la gestion associative, les collectivités gagnent notamment en souplesse pour la gestion de leur personnel. Lorsque, par exemple, on constate une baisse de la fréquentation d'un équipement, il est plus facile de licencier les salariés d'une association, soumis au droit privé, que ceux d'un service en régie². Dans le secteur de la culture, « les professionnels présentent la lenteur et la complexité des règles de gestion liées à la régie directe comme de véritables freins à la mise en œuvre de projets dynamiques et modernes, générateurs de perte d'énergie et d'argent, profondément démotivantes et déresponsabilisantes. La création d'associations relais permet de desserrer l'étreinte de la gestion directe. La gestion associative offre une souplesse de gestion budgétaire et d'embauche qui contraste avec la rigidité de la régie directe »³.

La restructuration des relations entre les collectivités et les associations

Le développement considérable des structures associatives mises en place par les collectivités n'a pas été sans inquiéter les autorités de contrôle à la fin des années quatre-vingt. De fait, outre qu'elle a pu donner lieu à quelques abus, cette pratique a

1. Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France, *Lettre d'observations relative à la gestion de l'association « Levallois-enfance »*, 16 novembre 1998.

2. De fait, la gestion en régie impose de redéployer des effectifs, de prendre en charge leur formation et elle est aussi beaucoup plus coûteuse politiquement.

3. A. Chiffert, R. Lecat et P. Reliquat, *La rénovation des instruments juridiques des services publics culturels locaux*, Paris, Inspection générale des affaires culturelles, La Documentation française, 1999.

eu pour effet de détourner l'objet social de l'association. Comme le remarquait le Conseil d'État, « la création d'associations para-administratives sur la base de décisions unilatérales de la puissance publique est un dévoiement de l'intention du législateur de 1901, qui concevait l'association comme un contrat civil fondé sur la volonté individuelle des sociétaires »¹. À la suite de directives données par la Cour des comptes en 1989 aux chambres régionales des comptes, un coup d'arrêt a été donné à l'extension de la gestion associative. L'attribution de subventions à des associations dirigées par des élus a été qualifiée de « gestion de fait »², les rendant passibles d'inéligibilité. La réaffirmation de la règle de la séparation de l'ordonnateur et du comptable a suscité une réorganisation des relations entre les municipalités et le secteur associatif. Depuis le début des années quatre-vingt-dix, elle se traduit par la (re)municipalisation d'un certain nombre de services jusqu'alors délégués à des associations³. Comme le souligne un directeur général des services : « *quand les décisions sur les comptes de fait sont tombées ça a fait mal pour les élus. Les collectivités ont alors pris conscience du problème alors qu'elles n'en avaient pas tellement conscience, y compris les directions administratives. Il a fallu rapidement remunicipaliser* »⁴.

Ces décisions de remunicipalisation ont naturellement pesé sur les effectifs des collectivités. Le rappel des règles juridiques a limité les possibilités de croissance externe des collectivités et suscité des embauches dans le cadre de remunicipalisations. Cependant il semble que, dans la plupart des cas, les collectivités ont choisi de distendre les liens qui les unissaient aux associations, pour assurer à ces dernières davantage d'autonomie et se mettre ainsi en conformité avec la loi. En accord avec les recommandations des instances de contrôle, les collectivités ont mis en place un système de conventions définissant les objectifs attendus des associations, les moyens qui leur seraient alloués pour l'exercice de leurs missions de service public. Enfin, elles ont procédé à une démunicalisation des instances de direction des associations. C'est ce que soulignent plusieurs hauts fonctionnaires interrogés : « *historiquement, il y a une croissance considérable à la fin des années quatre-vingt. À ce moment les chambres régionales des comptes sont chargées de mettre fin à ce mouvement et, dans les années quatre-vingt-dix, il y a eu une remise en ordre. Là où le mode associatif a perduré, il a été encadré par les règles de droit les plus strictes. Là où il n'avait pas de raisons d'être, on a procédé soit à une remunicipalisation soit à une externalisation. Il y a eu municipalisation dans le domaine sportif, les associations écrans ont sauté. Sur le culturel, c'est plus compliqué puisque la gestion des établissements culturels a été remunicipalisée, alors que les manifestations*

1. Conseil d'État, *Rapport public 2000 : les associations et la loi de 1901, cent ans après, op. cit.*

2. La gestion de fait est le maniement de deniers publics ou de deniers privés réglementés par une personne qui n'est pas un comptable public et qui n'agit pas pour le compte ou sous le contrôle d'un comptable public.

3. L'examen des lettres d'observations des chambres régionales des comptes fait apparaître des remunicipalisations dans différents secteurs : services à la petite enfance ou de la jeunesse (Saint-Martin-d'Hères, Joinville-le-Pont), culture (Mandelieu-la-Napoule, Ligny-en-Barois, Villefranche-sur-Saône), communication (Malakoff), etc.

4. Entretien.

culturelles continuent à être gérées par des associations. C'est seulement le contrôle budgétaire et juridique sur ces associations qui a été renforcé par des conventions pour limiter des flux financiers pouvant poser problème. Dans le domaine touristique et congrès, il y a eu un tout petit peu d'externalisation »¹.

Cette transformation des relations avec les associations est confirmée par un autre haut fonctionnaire territorial qui explicite les moyens mis en place pour assurer la régularité des relations entre la collectivité et l'association : « *il a fallu éviter que parmi les dirigeants il y ait des élus, que les ressources municipales dépassent les deux tiers. On a conventionné, ce qui rejoint un peu le cahier des charges de la délégation de service public. Il y a un conventionnement qui fait que la ville achète des prestations de services, verse des subventions, à condition que les obligations conventionnelles, contractuelles, soient remplies. Toutes les villes ont dû maintenant s'écarter de la gestion de fait »².*

Même si les contraintes juridiques limitent la progression, la stratégie d'externalisation, les exécutifs locaux n'ont pas pour autant renoncé à s'appuyer sur le secteur associatif, afin de limiter la progression des effectifs et de tirer parti des « bonnes volontés » de manifestant au sein de la société civile, comme le suggère ce haut fonctionnaire territorial : « *le milieu associatif a beaucoup évolué depuis trente ans. On est loin du milieu associatif gratte poil qu'on a connu, où les associations nous embêtaient, etc. Maintenant, il y a de véritables partenariats qui peuvent se faire avec le milieu associatif. Le milieu associatif est une composante essentielle de l'animation sociale, économique et culturelle d'une collectivité et il faut donc traiter avec eux comme on traite avec un partenaire. On travaille en convention, ce qui permet à chaque phase de renégociation de la convention de mener une politique d'évaluation, ce qu'on ne peut pas forcément faire avec nos propres services »³. Il s'agit en effet pour les équipes de direction de tirer parti de la présence associative, d'encourager le développement afin de limiter d'autant l'offre strictement municipale et la croissance des effectifs qu'elle générerait. On assiste donc à la mise en place d'une politique de complémentarité dans laquelle les collectivités ne créent des services municipaux que lorsque l'initiative privée est totalement défailante. Dans ces conditions, l'évolution de l'action publique locale se caractérise par un double mouvement d'élargissement de l'offre de service public et de stabilité relative du nombre des fonctionnaires territoriaux.*

1. Entretien.

2. Entretien.

3. Entretien.



Chapitre 3

Le recrutement « social », une pratique historique affectée par la compétitivité

Les politiques de recrutement dans le secteur public ont longtemps été affectées par des exigences de caractère social. Jusqu'à une date très récente, l'État a encouragé les collectivités territoriales à se transformer en agents de solidarité par leurs politiques d'embauches. Les élus locaux eux-mêmes ont été souvent tentés de concevoir l'emploi public territorial comme un élément d'une politique de solidarité à l'égard des populations les plus fragiles. Néanmoins, depuis l'adoption des lois de décentralisation, sous la conjugaison de différents facteurs, les collectivités semblent progressivement renoncer à jouer ce rôle, réduisant d'autant leur besoin en personnel.

Les collectivités, élément d'une politique de solidarité impulsée par l'État

Conçu comme un élément de solidarité, l'emploi public territorial a longtemps eu mauvaise presse. Comme le notait Henri Sellier en 1921, « être employé ou ouvrier communal, c'était créer contre soi une présomption de fainéantise ou d'invalidité »¹. Cette présomption trouve son fondement dans les recrutements clientélistes pratiqués par les élus, moins soucieux de la compétence de leurs agents que de leur fidélité, à une époque où l'accès aux emplois communaux n'est pas conditionné par la réussite à des concours². Ce préjugé est renforcé au lendemain de la première guerre mondiale par l'obligation faite aux communes d'intégrer dans des « emplois réservés » des mutilés ou victimes de guerre. En effet, « la fonction administrative communale est utilisée comme un lieu privilégié pour accueillir les victimes de guerre et leur assurer un travail : l'État impose aux communes des emplois réservés. Telle est la loi du 30 janvier 1923. La contrainte qu'elle fait peser est forte : c'est ainsi que le maire ne peut même pas choisir les invalides qui lui conviennent ; il doit nommer le candidat classé premier par la commission départementale. La loi du 21 août 1928 revient sur le thème des emplois communaux réservés aux invalides de guerre,

1. Cité par E. Bellanger, « L'école nationale d'administration municipale. Des "sans grade" devenus secrétaires généraux », *Politix*, n° 53, 2001.

2. Voir J.-Y. Nevers, « Du clientélisme à la technocratie : cent ans de démocratie communale dans une grande ville, Toulouse », *Revue française de science politique*, n° 3, juin 1983.

pour énoncer à nouveau l'obligation de solidarité nationale »¹. Cette conception des collectivités locales comme instances de solidarité à l'égard des plus faibles et des plus défavorisés s'est développée ultérieurement. Témoin récent, la loi du 10 juillet 1987 impose aux collectivités locales de vingt agents et plus une obligation d'emploi, à hauteur de 6 % de leurs effectifs, de handicapés et « assimilés ». Comme le note Jacques Priol, « toutes les communes de France ont pratiqué le “recrutement social”. Recruter, comme non titulaires en immense majorité, des personnes socialement en difficulté a fait partie des missions implicites du service public local pendant des années. Balayeurs, éboueurs, agents d'entretiens, manœuvres et autres *factotums* sont venus grossir les rangs de nombreuses collectivités sans que leur nombre ne soit une réponse aux besoins quantitatifs des services. Progression du chômage aidant, les élus, municipaux en tout premier lieu, ont vu là un moyen pour la collectivité publique de soulager les difficultés rencontrées par les familles de leurs concitoyens et électeurs »².

Avec l'élection d'une majorité politique « de gauche » en 1981, les communes ont été explicitement conçues comme un vecteur de résorption du chômage. Ainsi à l'approche des élections municipales de 1983, le parti socialiste revendique publiquement un « effort considérable en faveur de la création d'emplois communaux [destiné] à lutter contre le chômage »³. « La politique nationale, à travers les plans du gouvernement Mauroy en 1982, a officialisé le rôle de ce recrutement social comme finalité explicite de l'action publique locale : l'emploi public est outil de solidarité »⁴. La signature des contrats de solidarité en 1982, a augmenté les effectifs de milliers de communes « dans des proportions jugées par beaucoup aujourd'hui comme déraisonnables, voire illégitimes »⁵. Cette vague de recrutements du début des années quatre-vingt était également la contrepartie de la réduction du temps de travail. Le directeur général des services d'une commune de la banlieue parisienne souligne ainsi : « un élément qui a été déterminant au niveau de la ville de Z, c'est qu'en 1983 on a signé un contrat de solidarité, on est passé aux 35 heures dès 1983 – c'était à l'époque une recommandation de Mauroy – et un nombre non négligeable de municipalités à direction socialiste, et dans une moindre mesure à direction communiste, ont signé des accords dans un premier temps les TUC, puis les CES. À Z, à l'époque, le passage aux 35 heures et la démarche sociale se sont traduits par la création de 320 postes, alors qu'il y avait à l'époque 1 700 agents, donc ça a représenté une augmentation extrêmement forte. C'est un élément important qui ne s'est pas retrouvé partout au plan national »⁶. On le voit, dans cette

1. J.-C. Thoenig, « La politique de l'État à l'égard des personnels des communes (1884-1939) », *Revue française d'administration publique*, 1982, n° 23, p. 487-517.

2. J. Priol, *Gestion des ressources humaines : l'émergence d'un modèle territorial ?*, Paris, CNFPT, 1997, p. 127.

3. *La politique municipale des socialistes. 120 preuves à l'appui*, Club socialiste du livre, Imprimerie Vaudrey, janvier 1983.

4. J. Priol, *Gestion des ressources humaines*, op. cit., p. 127.

5. J. Priol, *Gestion des ressources humaines*, op. cit.

6. Entretien.

commune, la signature des contrats de solidarité a suscité une hausse de près de 20 % des effectifs. Ailleurs, à Villeneuve-d'Asq, l'accroissement de 20 % du personnel municipal est conçu comme un outil volontariste, réputé être à l'origine d'une diminution de 12 % du taux de chômage sur le territoire communal¹. À Rennes, « en 1982, la signature d'un contrat de solidarité avec l'État s'est traduite par la création de 338 postes budgétaires, ce qui a permis l'embauche de 524 personnes. Même si l'effet a pu en être atténué par l'obligation contractuelle de diminuer la durée hebdomadaire du travail (35 heures), ces embauches ont permis de poursuivre l'élargissement des prestations fournies par l'administration : plus grande amplitude dans l'ouverture des services, mise en place d'un service "mairie dans votre quartier", création de nouvelles bibliothèques de quartier, de nouvelles crèches »².

Pour autant, ces exemples ne sauraient être généralisés puisque les effectifs communaux n'ont pas connu de hausse spectaculaire au début des années quatre-vingt. De fait, certains secrétaires généraux soulignent que le dispositif des contrats de solidarité a été partiellement contourné dans nombre de collectivités. « En 1981, on a eu les 35 heures, beaucoup de collectivités de gauche ont mis en place les 35 heures et ont créé beaucoup de postes, en jouant honnêtement ou en trichant un peu, car il y avait des développements d'activités qui s'imposaient et donc des embauches qui étaient prévues qui ont été prises sur les contrats de solidarité au titre des créations de postes liées à la réduction du temps de travail alors qu'il s'agissait en fait d'embauches liées à l'ouverture de nouveaux services »³. Un autre responsable de collectivité abonde dans le même sens : « il y a eu aussi un élément sur les effectifs, avec la gauche au pouvoir, et les contrats de solidarité lancés par Anicet Le Pors avec l'idée de baisser le temps de travail à 35 heures. Il y a des villes qui sont passées aux 35 heures, mais dans notre commune, dans une municipalité à direction communiste, on s'est arrêté à 37 h 30. Dans le contrat de solidarité, on avait triché un peu, collé les embauches rendues nécessaires par l'ouverture d'un nouveau groupe scolaire et la piscine, on avait affiché dans la création du contrat de solidarité la création de 350 emplois. Donc avant de stabiliser, voire de réduire les effectifs, il y a eu une progression des effectifs liée à la création des contrats de solidarité. Le poids des contrats de solidarité est l'équivalent de l'époque de la RTT »⁴.

Au-delà de l'attitude des gouvernements successifs, qui ont considéré les collectivités comme des instances de prise en charge de certaines catégories sociales éprouvant des difficultés à s'insérer sur le marché du travail (mutilés, veuves, handicapés, jeunes chômeurs), les élus locaux ont fréquemment été eux-mêmes tentés d'utiliser les collectivités locales comme des instances permettant d'offrir du travail à des populations en difficulté.

1. *La politique municipale des socialistes, op. cit.*, p. 143.

2. J. Fontaine, « Rennes : mandat électif et gestion du personnel », *Économie et Humanisme*, n° 305, janvier 1989.

3. Entretien.

4. Entretien.

La filière technique, une réserve d'emplois pour une main-d'œuvre sous-qualifiée

Les emplois de la filière technique constituent une réserve traditionnelle d'emplois pour placer une main-d'œuvre peu qualifiée. Lorsque les élus locaux doivent trouver des solutions pour éviter le chômage à leurs administrés, surtout ceux qui appartiennent à des populations faiblement qualifiées et connaissant des difficultés sociales. La pratique paraît être particulièrement ancienne puisqu'elle apparaît aussi bien dans les conseils généraux¹ que dans les communes sous la III^e République². Elle était encore largement en vigueur au début des années quatre-vingt, dans de nombreuses collectivités. Dans le cadre d'une enquête sur la gestion du personnel menée dans trois municipalités à direction socialiste au milieu des années quatre-vingt, J. Fontaine montre par exemple que, dans l'une des municipalités au moins, un personnel pléthorique a été recruté pour faire face au chômage. « Une pratique hétérodoxe des recrutements explicable par le souci de répondre à la crise de l'emploi, particulièrement aiguë dans cette petite région dans les années soixante-dix, et l'importance de certains réseaux (influence de quelques familles, appartenance comme bénévole au corps des sapeurs-pompiers, syndicat CGT) a produit une situation de sureffectifs, au demeurant insuffisamment productifs »³. Les conseils généraux utilisent à cet effet les services d'entretien de la voirie départementale. Dans les communes, ces embauches à caractère « social » se concentrent dans la filière technique : personnels d'entretien des espaces verts, personnels assurant la restauration scolaire, personnels assurant l'entretien des bâtiments, la collecte et le traitement des ordures ménagères, gardiens d'immeubles, etc.

Mais certains de nos interlocuteurs ajoutent une nouvelle dimension à ce type de recrutement. Comme le souligne un consultant, « dans les espaces verts, on a l'habitude de dire que c'est le terrain béni des embauches de complaisance »⁴. Selon le directeur général des services d'une grande ville, « c'était une dimension sociale... De temps en temps, le maire m'a incontestablement convaincu d'embaucher tel cantonnier en disant "il faut l'aider à s'en sortir sinon il est condamné". C'est un type qui sort de prison, il veut s'en sortir, si on ne lui offre pas un emploi, ce ne sera pas

1. « Chaque préfecture devait être financée par les "forces taxables du département" : les personnels de l'administration étaient donc, très naturellement, recrutés localement. C'est en 1941 qu'est créé le Cadre national des préfectures, qui rattachait ces fonctionnaires à l'État : mais le recrutement départemental ne s'est pas pour autant interrompu. Les rapports entre les préfets et présidents de conseils généraux étaient fondés sur une négociation permanente, et la possibilité d'offrir des emplois à la préfecture pouvaient jouer un rôle non négligeable dans ces négociations. Certains départements ont ainsi, encore aujourd'hui, un excédent d'effectifs non négligeable par rapport à la norme nationale » p. 129-130, in F. Pallez (dir.), *L'administration en mouvements ?*, synthèse des travaux du séminaire « Fonctionnaires de l'École de Paris du management ».

2. J.-Y. Nevers, « Du clientélisme à la technocratie : cent ans de démocratie communale dans une grande ville, Toulouse », *op. cit.*

3. J. Fontaine, « Le parti socialiste et le management de la ressource humaine dans les mairies », *op. cit.*, p. 464.

4. Entretien.

Le recrutement « social », une pratique historique affectée par la compétitivité

possible »¹. Mais selon un autre haut fonctionnaire territorial, longtemps en poste dans des communes de la banlieue parisienne : « *le recrutement social existait mais quand on dit le recrutement social, il est à 80 % social et à 20 % politique. C'est du social mais il y a aussi des cas où le maire nous dit : "celui là, lors de la dernière campagne, il a été particulièrement efficace, il nous a aidés, il faut lui trouver quelque chose"*. Donc il y a une connotation politique qui demeure, il ne faut pas se le cacher »². Aux préoccupations « sociales » des élus s'ajoutent donc des arrière-pensées électorales. « Des intérêts strictement politiques de contrôle des ressources conduisent à des sureffectifs »³. D'une façon générale, une proportion non négligeable des agents de catégorie C au sein de la filière technique semble ainsi avoir été recrutée en fonction de critères « sociaux »⁴.

De fortes disparités territoriales

La propension des élus locaux à pratiquer un recrutement « social » semble avoir été fortement marquée par les spécificités socio-économiques de leurs territoires. J. Becquart-Leclerc rappelle à cet égard que « des études de cas effectuées dans plusieurs villes en situation de grave récession économique et démographique dans le nord de la France montrent que leur nombre d'employés municipaux est resté constant, ou a augmenté, malgré une forte réduction de la population locale »⁵. La disparité des pratiques municipales est ainsi confirmée⁶. Là où le taux de chômage était traditionnellement élevé, les élus locaux ont eu tendance à opérer des recrutements fondés sur des critères sociaux, pour compenser les carences de l'offre proposée par le secteur marchand. Les enquêtes effectuées par l'Insee mettent l'accent sur cet aspect de la politique des collectivités en montrant que, lorsque l'État a créé des dispositifs d'emplois aidés, les circonscriptions dans lesquelles les offres de travail étaient les plus rares ont majoritairement eu recours à cette formule. L'Insee observe ainsi qu'« en matière d'administration publique locale, toutes les régions ne sont pas logées à la même enseigne. Au 31 décembre 1996, plus de la moitié des régions ont un taux d'administration locale inférieur à vingt équivalents temps plein pour mille

1. Entretien.

2. Entretien.

3. D. Lorrain, « France : le changement silencieux », *op. cit.*, p. 18.

4. On notera que la filière technique est de loin la plus nombreuse au sein de la fonction publique territoriale, mais aussi la plus faiblement qualifiée. D'après l'Insee, au 31 décembre 2001, la filière technique comptait ainsi 675 253 agents soit 46,4 % des effectifs totaux. 77 % d'entre eux étaient titulaires. Au sein de la filière technique, on comptait 93,2 % d'agents de catégorie C.

Selon la synthèse nationale des rapports au CTP au 31 décembre 1999, la filière technique regroupe, à elle seule, 48,3 % des agents titulaires de la fonction publique territoriale et 40,3 % des agents non titulaires. L'effectif estimé d'agents d'entretiens s'élève ainsi à 245 516 agents, celui des agents techniques étant de 43 198 personnes. Au 31 décembre 1999, les effectifs de la filière technique s'élevaient ainsi à 624 621 agents dont 483 253 titulaires.

5. *Ibid.*, p. 40-41.

6. V. Hoffmann-Martinot, « Les services comme enjeu », in A. Mabileau, *Gouverner les villes moyennes*, Paris, Pedone, 1989.

habitants. Seule l'Ile-de-France, la région PACA, la Corse et les DOM se situent largement au-dessus de cette moyenne. À l'opposé, c'est dans le Nord-Est (Lorraine, Alsace, Franche-Comté, Picardie, Champagne-Ardenne) et dans le Nord-Ouest (Basse-Normandie et Bretagne) que le taux d'administration locale est le plus faible : de dix-sept à dix-neuf pour mille habitants. Les régions du Nord-Est recourent massivement aux CES, sauf l'Alsace qui n'en emploie que 7 %. Cette particularité s'explique par un taux de chômage bien plus faible dans cette région. Il semble en effet qu'en plus de pallier un manque d'effectifs, le recrutement des CES par les collectivités territoriales joue un rôle de soupape sur le marché du travail. Ainsi des régions mieux dotées en fonctionnaires territoriaux, mais affectées d'un fort taux de chômage comme la Corse, les DOM, le Languedoc-Roussillon, l'Aquitaine, Poitou-Charentes et le Nord-Pas-de-Calais emploient une proportion de CES largement supérieure à la moyenne nationale »¹.

Il semble de plus que la propension des collectivités à agir sur le marché de l'emploi par des recrutements ne joue pas seulement sur les CES ou les emplois aidés. C'est l'ensemble des embauches des personnels titulaires et non titulaires effectuées par les collectivités qui sont affectées par la situation locale du marché du travail. C'est la raison pour laquelle, année après année, la dotation des collectivités en personnel connaît des écarts importants entre les régions où les taux de chômage sont faibles, comme l'Alsace, et celles où ils sont structurellement élevés, comme en Corse et dans les DOM. En effet, chacun s'accorde à reconnaître que les taux d'administration locale particulièrement élevés que connaissent les DOM et la Corse ne s'expliquent guère par une offre de services publics particulièrement développée. Bien au contraire, en dépit d'effectifs pléthoriques, ces collectivités offrent généralement une gamme de services publics nettement moins étendue que la plupart des collectivités des autres régions, dont les effectifs sont pourtant sensiblement moins nombreux. Cette situation a attiré l'attention des magistrats des chambres régionales des comptes. Dans une lettre d'observations portant sur la gestion de la commune d'Ajaccio, la chambre régionale des comptes de Corse a pu ainsi faire état de sureffectifs considérables, contrastant singulièrement avec le sous-équipement de la commune. Appelé à expliquer cette situation, le maire d'Ajaccio, comme son prédécesseur, n'a pas caché que cette surabondance d'effectifs se justifiait par la situation du marché local de l'emploi : « la collectivité, écrivait-il, doit offrir, en tant que service public, une solution que le monde économique a du mal à produire : l'emploi »².

Il semble de plus que les pressions exercées par la population sur les élus locaux en faveur de l'embauche, particulièrement fortes en période préélectorale, soient à l'origine de situations de sureffectifs dans les collectivités corses. C'est ce que souligne par exemple le directeur général des services d'une grande collectivité corse :

1. M.-H. Kerouanton, « L'emploi dans les collectivités locales », *Insee Première*, n° 637, mars 1999. Voir également « Les effectifs des collectivités territoriales au 31 décembre 1997, 1998, 1999 », *Insee Résultats*, février 2002.

2. Chambre régionale des comptes de Corse, *Lettre d'observations définitives relative à la gestion de la commune d'Ajaccio, exercices 1987 et suivants*, 23 mai 2000.

« le gros problème de la Corse c'est que la culture est quand même que pour gagner une élection municipale, chaque fois le directeur général des services se prend quarante à cinquante recrutements dans les mois qui précèdent l'élection. Et ça, je n'ai pas pu y échapper. C'est la règle parce que lors des élections municipales, le maire peste, mais quand il doit faire sa campagne. On lui dit "combien tu me donnes d'emplois ?" On lui en demande dix et il en donne deux. Mais deux par commune, ça finit par faire ! En plus, ce sont des emplois permanents. Ce sont des gens qui généralement ne sont pas qualifiés... Ils sont agents d'entretiens, femmes de service dans les écoles, on essaie de les former »¹.

Des facteurs analogues (sociaux et politiques) semblent jouer un rôle important dans la politique de recrutement des collectivités d'outre-mer. Celles-ci présentent une triple spécificité : d'une part des taux d'administration locale extrêmement élevés, d'autre part, une proportion écrasante de personnels non titulaires, enfin, un pourcentage très important d'agents de catégorie C parmi les non titulaires, signe d'une politique sociale de grande ampleur. Pour expliquer cette situation, M. Elfort avance deux raisons. « Les raisons à caractère social : le recrutement d'agents temporaires répond à la volonté des élus de lutter contre le chômage particulièrement élevé dans les DOM. Cette politique est d'ailleurs largement déterminée par la pression sociale exercée sur les autorités locales du fait non seulement de l'exiguïté et de l'isolement de ces territoires mais également du réseau de parenté particulièrement dense qu'on y trouve. Concernant essentiellement les couches sociales les moins favorisées de la population, cette pratique a pour corollaire la sous-qualification du personnel territorial, beaucoup d'agents n'étant, en effet, titulaires d'aucun diplôme. » S'y ajoutent « les raisons à caractère politique : la multiplication des emplois occasionnels à la discrétion des autorités territoriales leur assure un personnel docile et malléable qui constitue une clientèle électorale potentielle d'un intérêt évident... »².

Confrontés à une pression sociale particulièrement forte dans les DOM et en Corse, les élus locaux ont eu d'autant plus aisément tendance à y répondre qu'ils ont pu disposer de transferts en provenance du budget de l'État. Il semble en effet que certaines collectivités, qui étaient tentées de développer une politique de recrutement social en raison des difficultés de leurs populations, ont dû y renoncer devant l'ampleur de leurs difficultés budgétaires. Ainsi la principale limite posée aux pratiques de recrutement social tient-elle au rétrécissement des marges de manœuvre budgétaires des collectivités. Néanmoins, il semble que le recrutement « social », facteur traditionnel d'embauche dans les collectivités, est en très nette régression depuis une quinzaine d'années, selon un rythme propre à chaque localité.

1. Entretien.

2. M. Elfort, « La politique de recrutement des collectivités locales Outre-Mer », *Cahiers de l'administration outre-mer*, n° 3, octobre 1990, p. 51-57, citation, p. 53.

Les contradictions entre compétitivité et cohésion sociale

La libéralisation des années quatre-vingt, l'amplification des phénomènes de globalisation, l'accroissement de la mobilité des hommes et des activités économiques sur le territoire ont accru la compétition entre les territoires pour attirer les entreprises. Dans le même temps, la décentralisation confiait aux collectivités territoriales de nouvelles compétences dans le domaine économique, secteur qui était jadis réservé aux initiatives de l'État. Ces transformations, conjuguées aux effets de la crise économique, se sont traduites par de profondes modifications des conceptions en matière de gestion locale.

De fait, une contradiction est progressivement apparue entre une logique de cohésion sociale et une logique de compétitivité¹. Après une période de croissance très soutenue des effectifs, de la fin des années soixante jusqu'au milieu des années quatre-vingt², due à une politique spectaculaire de multiplication des équipements et des services offerts à la population, amplifiée par la décentralisation³, une volonté de maîtrise des flux s'est progressivement affirmée au sein des collectivités. En fonction des contraintes budgétaires qui leur étaient propres, elles ont été conduites à engager des politiques de maîtrise de leurs dépenses, mobilisant une multiplicité d'instruments. Entre la fin des années soixante-dix et le début des années quatre-vingt-dix, la plupart des grandes collectivités ont mis en place des politiques de modernisation, plus ou moins contraintes par la raréfaction de leurs ressources fiscales. Comme le rappelle un haut fonctionnaire territorial en poste depuis le début des années soixante-dix, « jusqu'au milieu des années quatre-vingt, il y avait une grande faiblesse de critères de gestion, voire une absence de critères de gestion. Il n'y avait pas de management. Lorsqu'il y avait un besoin, on créait un service... Si je prends deux exemples de communes de la banlieue parisienne où j'ai été en poste, dans les deux cas, on a dû faire face à une baisse des ressources fiscales, les bases ont évolué à la baisse. On aurait pu compenser en accroissant le taux, mais compte tenu du pouvoir d'achat des populations desservies, c'était un choix politique de ne pas augmenter la pression fiscale. On avait peur du risque de départ des entreprises. C'est dans ces années-là qu'on a commencé à avoir la pression des entreprises sur le taux de la taxe professionnelle. Et puis il y avait le lien entre la taxe professionnelle et les impôts des ménages. S'il y avait eu la possibilité de différencier les taux, on aurait peut-être augmenté un peu la taxe professionnelle »⁴.

1. Ce point est particulièrement souligné par C. Beauvialia-Ripert et Y. Saillard pour qui « l'emploi public local semble au total guidé par deux logiques contradictoires : celle de la gestion des services publics et celle de la cohésion sociale ». C. Beauvialia-Ripert et Y. Saillard, « La signification locale de l'emploi public », *Les annales de la recherche urbaine*, n° 76, septembre 1997, p. 53-60, citation p. 59.

2. Les effectifs communaux s'accroissent de 19,9 % en 1977, de 33,8 % en 1980, de 28,9 % en 1983 selon R. Muzellec, *Finances locales*, Dalloz, 2002.

3. Voir *infra* sur l'incidence positive de la décentralisation sur l'offre de services publics.

4. Entretien.

Le recrutement « social », une pratique historique affectée par la compétitivité

Analysant les expériences qu'elle a vécues, cette même personnalité met en valeur l'impact des contraintes économiques. Il évoque le souvenir d'une municipalité dans laquelle une grosse entreprise ayant été en difficulté les recettes de la taxe professionnelle ont chuté, contraignant la commune à diminuer ses dépenses¹. L'ancien secrétaire général d'une commune de la banlieue parisienne rappelle ainsi que, dans une période où le taux de croissance annuel des effectifs était très élevé, il a dû réduire le nombre des agents de sa commune de 10 % entre 1971 et 1977. Au risque d'ignorer la disparité des pratiques propres à chacune des collectivités, on peut dire que des tendances s'affirment. « On recrute massivement en 1977, on renforce les services et les moyens ; on supprime des emplois à partir de 1983 »².

Le tournant cognitif est clairement expliqué par ce haut fonctionnaire territorial, qui bénéficie d'une longue expérience des collectivités : « Jusqu'au milieu des années quatre-vingt, on a eu des pratiques de "recrutement social". On connaissait encore les pratiques d'avant la guerre et de l'après-guerre. On disait : "ça coûte finalement moins cher d'avoir des gens employés à faire pas grand-chose que des gens qui sont sur le carreau". Au tournant des années 83-85, non pas à cause de la décentralisation, mais avec le gouvernement Fabius, il y a eu tout un changement de culture. À partir du milieu des années quatre-vingt, j'ai vu des élus de gauche comme de droite, dans des villes en difficulté, complètement changer d'attitude. Les élus se sont rendus compte qu'ils plombaient leurs capacités d'investissement et d'action et que c'étaient justement ces capacités qui créaient de l'emploi et pas d'offrir des postes sous-utilisés à des gens qui ne trouvaient pas de boulot. Ils ont compris qu'ils atteignaient l'objectif inverse, c'est-à-dire qu'ils alourdissaient les charges publiques, ils portaient des gens qui travaillaient mal, et tout le monde y perdait. Et tout cela a fortement évolué dans les années 1990-2000 »³. Dans les collectivités qui avaient mis en œuvre une réduction du temps de travail dans le cadre des contrats de solidarité, une volonté de maîtrise de la masse salariale a rapidement vu le jour devant la progression des dépenses⁴. Lorsque la mobilité des activités économiques s'est accrue, les élus ont été amenés à considérer qu'il était préférable de baisser leur taux d'imposition pour attirer des entreprises susceptibles d'embaucher la main-d'œuvre locale plutôt que de recruter directement ce personnel. Les collectivités qui ont été confrontées à une baisse ou à un ralentissement du rythme de progression de leurs recettes fiscales ont, le plus souvent fait le choix de maintenir leur capacité d'investissement, le budget d'investissement illustrant symboliquement les choix

1. Entretien.

2. R. Gibert, P. Dressayre, P.-E. Verdier, « La mairie à géométrie variable. Finalités et moyens de la démunipalisation des services publics urbains », *op. cit.*

3. Entretien.

4. Ça a été par exemple le cas à Rennes comme le rappelle J. Fontaine, « Rennes : mandat électif et gestion du personnel », *op. cit.* « Après ces embauches, la municipalité a opté, au début de son second mandat pour une stabilisation des effectifs, parallèlement à leur redéploiement dans les différents services de la mairie... Rompant avec une inflation de création d'emplois, la stabilisation des effectifs est entrée en vigueur dans les années 1984-1985, aux fins de contenir la part du budget personnel, après les embauches résultant du contrat de solidarité ».

politiques des exécutifs. Pour réduire leurs dépenses de fonctionnement, les collectivités se sont naturellement orientées vers les ressources humaines.

Pour ralentir la progression de leur masse salariale, les collectivités ont choisi d'accroître leur productivité interne, d'externaliser certaines activités, de redéployer, voire dans certains cas de réduire explicitement leurs effectifs. Les préoccupations « sociales » traditionnelles des élus locaux sont entrées directement en conflit avec les nouveaux objectifs de maîtrise ou de réduction de la masse salariale. L'objectif d'efficacité gestionnaire de réduction des coûts a progressivement supplanté celui du maintien de la « cohésion sociale ». Comme le souligne un préfet, « *les maires comprennent de plus en plus qu'ils seront jugés sur la qualité des prestations fournies aux populations. De toute façon, on ne peut pas récupérer les 8, 9 ou 10 % de chômeurs qui sont sur leur commune. Il y a un moment où le recrutement social atteint ses limites. Tant qu'il n'y a que 3 % de chômeurs et qu'il s'agit de caser deux ou trois personnes, ils peuvent faire des recrutements particuliers. Mais quand on a le taux de chômage qu'on a en France, on ne peut pas apporter une réponse correcte à ce problème par le recrutement social. Par contre, on met en jeu son mandat si au bout d'un certain temps on n'est plus capable d'offrir des services de qualité. Donc les maires, et c'est évident pour les maires des grandes villes, comprennent bien que la plupart du temps il faut mettre fin à ces procédures de recrutement social et qu'ils sont attendus sur des résultats. Donc ils ont des exigences de qualité* »¹. De fait, dans les années qui suivent l'adoption des lois de décentralisation, les techniques de management et les outils de gestion élaborés dans le secteur privé sont progressivement introduits dans les collectivités territoriales, et d'abord dans les plus grandes d'entre elles.

Des politiques de réduction des effectifs

Encore très rares dans les années soixante-dix et dans les années quatre-vingt, ces politiques de maîtrise de la masse salariale, voire de réduction des effectifs se sont fortement développées à la fin des années quatre-vingt-dix avec la crise économique. Les dépenses des communes, notamment les dépenses sociales, ont crû au moment où les recettes avaient tendance à diminuer. Pour faire face à cet « effet de ciseaux », les collectivités ont adopté des politiques de rigueur, contribuant ainsi à la généralisation d'instruments de comparaison des « performances » des collectivités et à la diffusion d'une nouvelle culture managériale née au milieu des années quatre-vingt². Les difficultés budgétaires des collectivités ont joué ici un rôle premier. Dans une enquête menée dans la seconde moitié des années quatre-vingt, J. Becquart-Leclerc a mis en évidence les conséquences de l'érosion des marges de manœuvre des collectivités sur l'attitude des exécutifs. En 1987, une écrasante

1. Entretien.

2. Sur la création du Centre supérieur de Fontainebleau et la diffusion de cette culture managériale au sein de la haute fonction publique territoriale, voir O. Roubieu, « Le modèle du manager. L'imposition d'une figure légitime parmi les hauts fonctionnaires des collectivités locales », *Politix*, n° 28, 1994.

Le recrutement « social », une pratique historique affectée par la compétitivité

majorité de maires se déclarait favorable à une réduction de la part des dépenses de fonctionnement dans leur budget et particulièrement à une stabilisation ou à une réduction de leur personnel ¹.

Ce changement a contribué au renforcement de la position des hauts fonctionnaires territoriaux vis-à-vis des exécutifs élus. Leur autorité raffermit, dans un contexte de restriction des marges de manœuvre budgétaires, les directeurs généraux des services ont pu opposer des arguments gestionnaires aux élus, toujours tentés de céder aux demandes de leurs concitoyens. C'est ce qu'explique un directeur général des services : « *les premiers pas dans une nouvelle culture de gestion passaient déjà par là, il fallait objectiver le recrutement. Je me suis mis à refuser les petits mots du maire disant "j'ai rencontré monsieur untel, ça serait bien de l'embaucher". J'étais souvent sollicité et je retournais à l'envoyeur en disant "on a des procédures de recrutement, monsieur machin il n'a qu'à écrire et sa candidature sera examinée dans le cadre des procédures qui ont été arrêtées par vous monsieur le maire". Maintenant on est de plus en plus dans une gestion qui privilégie exclusivement les critères économiques* » ².

Pour un autre haut fonctionnaire territorial ayant débuté sa carrière à la fin des années soixante-dix, « *à partir du milieu des années quatre-vingt, la préoccupation a été d'optimiser la gestion pour se donner des marges de manœuvre pour continuer l'investissement. Et donc, quand on nous imposait des personnes sur des critères sociaux, on se rebiffait en interne en disant : "monsieur le maire, monsieur le président, vous nous demandez d'être performants et puis par ailleurs vous nous demandez de prendre des gens qui n'ont pas une capacité de travailler suffisante, soyez cohérents". Quand on a modernisé la gestion locale, on a rétréci le travail, on a bien défini les profils de postes, on a bien défini les contenus, les missions, les tâches, et donc les gens se sont mis à davantage travailler. On a décortiqué l'organisation du travail, on a regardé qui intervient dans les écoles, avec quelles missions, quelles tâches, et quel temps de travail il faut pour cela. Et donc, dans les écoles, il y avait des parquets. On a retiré les parquets et on a mis des matériaux modernes parce que ça évitait d'avoir du personnel en train de gratter les sols, donc le personnel était moins fatigué, moins malade, allait plus vite. Tout ça a été optimisé. En face, on ne recrutait plus une femme de ménage mais un technicien de surface, avec un CAP. Cette logique-là fait que lorsqu'un élu vous dit "embauchez madame machin parce qu'elle est veuve ou colleur d'affiches" – en général on n'en sait rien – elle se retrouvait dans une situation inadaptée parce que le poste désormais demandait du rendement, etc. Donc ce n'est pas seulement qu'on a dit "monsieur le maire, non, non, cette personne-là n'est pas capable de faire le travail", c'est aussi le fait qu'objectivement il se rendait compte qu'elle n'était plus capable de faire face aux nouvelles exigences de productivité* » ³.

1. J. Becquart-Leclerc, « Culture organisationnelle et gestion locale », *op. cit.* Selon J. Becquart-Leclerc « 91 % des maires -93 à droite, 88 à gauche – sont personnellement favorables à la stabilisation ou à la réduction du personnel communal. Toutefois, ils ne sont que 47 % à estimer qu'il est concrètement possible d'appliquer cette stratégie contre 53 % qui l'estiment difficile ou impossible à mettre en œuvre ».

2. Entretien.

3. Entretien.

Si la modernisation des services est devenue un enjeu dans un nombre croissant de collectivités à compter du milieu des années quatre-vingt, il semble toutefois que ce ne soit qu'au cours de la dernière mandature (1995-2001) que le gel de la pression fiscale se soit généralisé en tant que doctrine, avec pour conséquence une élévation sensible du niveau de qualification et de professionnalisme exigé des agents recrutés. Selon un directeur général des services d'une collectivité à direction socialiste, « indépendamment des orientations nationales, il y a un contexte qui fait que depuis deux ou trois ans les élus locaux, toutes tendances confondues, veulent contenir la progression de la pression fiscale. Les élus demandent à leurs directions générales d'essayer de faire tourner la boutique avec des effectifs moindres, ou, s'il n'y a pas de suppressions nettes ou de licenciements, de jouer sur le non-remplacement systématique de départs en retraite, voire, en cas de créations de services ou de besoins nouveaux, de jouer sur des redéploiements. Avec une masse salariale qui représente entre 48 et 52 % du budget de fonctionnement selon les strates, on voit bien que si on a besoin de rechercher un point de fiscalité pour éviter la progression des impôts et ce, malgré l'inflation, malgré le GVT, c'est sur la masse salariale que l'on peut le plus facilement agir. Depuis deux ou trois ans, les exécutifs locaux ont tendance à jouer là-dessus. Et je pense qu'ils vont continuer. Je suis presque persuadé que le mouvement que je vous ai décrit, après 1995, sauf sur quelques emplois d'exécution basiques, où le recrutement local, social continue à se faire, il y a une tendance : ce n'est pas nécessairement une décision politique mais une décision d'efficacité et de gestion relayée par la direction générale, c'est d'avoir un degré d'exigence plus élevé, à partir du moment où on a moins de postes et moins de possibilités d'assurer les prestations. On a un degré d'exigence plus grand quand aux capacités des personnes recrutées »¹. Ce point semble nettement confirmé par les statistiques nationales relatives à la fiscalité locale.

Depuis 1997, toutes les catégories de collectivités territoriales ont limité la progression de la pression fiscale, le phénomène s'étant amplifié en 1998 et 1999. L'année 1999 n'a été ainsi marquée que par une progression des taux de 0,5 %, toutes taxes confondues pour l'ensemble du secteur communal et intercommunal, ce qui constitue un record depuis dix ans². Par-delà l'élévation du niveau de qualification requis des nouveaux agents, ce tournant budgétaire s'est traduit par des politiques de réduction des effectifs dans de nombreuses communes. Des politiques de réduction des effectifs ont même été engagées dans les communes où la pression sociale en faveur de l'embauche est la plus forte. C'est ainsi que la commune de Bastia, qui a longtemps pratiqué une politique de recrutement social très caractéristique, qu'attestent des effectifs encore très supérieurs à la moyenne nationale des communes de sa strate démographique, s'est engagée sous l'impulsion d'Émile Zuccarelli dans une politique de réduction du personnel. La commune a diminué ses effectifs de 12,5 % (de 837 agents à 707) entre 1990 et 1997. Cette opération a été menée, semble-t-il, à périmètre constant, c'est-à-dire sans modification de l'offre de services publics ni de

1. Entretien.

2. Ministère de l'Intérieur, Direction générale des collectivités locales, *Les collectivités locales en chiffres 1999*, op. cit., p. 56.

changement de mode de gestion, soulignant ainsi l'importance des gisements de productivité au sein des services publics communaux. Les agents contractuels ont été principalement touchés par cette politique de contraction des effectifs puisque la proportion de titulaires a crû de 15 %, passant de 67 % en 1990 à 82 % en 1997¹. De même la commune d'Ajaccio, qui connaissait un très fort taux d'absentéisme, a pu procéder à une réduction de plus de 10 % de ses effectifs au cours de la décennie 1990 puisque, entre 1990 et 1997, le nombre des agents est passé de 1 649 à 1 374, 100 d'entre eux ayant été transférés au département².

Les différentes stratégies de réduction des effectifs

Pour réduire leurs effectifs ou en limiter la progression, les collectivités semblent s'être principalement appuyées sur un mécanisme : le non-remplacement d'agents dont le départ, temporaire ou permanent, était lié à des congés, à des fins de contrats ou à des départs en retraite. Si cette politique de réduction des effectifs a été essentiellement menée grâce à l'obtention de gains de productivité, elle s'est également traduite, très récemment, par une diminution des services rendus à la population dans certains domaines.

Pour financer de nouvelles priorités, la stratégie consiste d'abord à opérer des gains de productivité. C'est ce que souligne notamment le directeur général des services d'une communauté d'agglomération : « *maintenant c'est systématique et ça peut être drastique. Des élus ou des directeurs généraux de services disent : "il faut 4 % d'effectifs de moins tous les ans". Et donc les élus ne sont plus aussi exigeants qu'avant où ils nous disaient "on doit recruter untel ou untel". C'est clair que les collectivités seront de moins en moins appelées à jouer un rôle de régulation de la situation locale de l'emploi... Il y a un outil que peu de personnes utilisent, sauf quelques cas extrêmement graves, qui consiste à remettre à disposition des centres de gestion, ce qui n'est pas économiquement et financièrement une bonne solution. Même socialement ce n'est pas une politique. La pénalité qui est imposée coûte relativement cher. On voit bien qu'il y a très peu de gens qui se retrouvent pris en charge par les centres de gestion, ce sont essentiellement des emplois supérieurs, des emplois fonctionnels ou des profs d'école de musique. À partir du moment où on ne peut pas faire de licenciements secs d'agents titulaires et de stagiaires, vous jouez sur les personnels auxiliaires que vous ne remplacez plus, pour lesquels vous mettez un terme soit par anticipation soit à l'échéance des contrats, et puis le grand classique, qui s'utilisera de plus en plus, et qui commence à s'utiliser depuis quelques années dans un bon nombre de collectivités, c'est le non-remplacement lors des*

1. Chambre régionale des comptes de Corse, *Lettre d'observations définitives relative à la gestion de la commune de Bastia, exercices 1990 et suivants*, 25 juillet, 2001.

2. Il s'agit des sapeurs-pompiers transférés au SDIS. Voir chambre régionale des comptes de Corse, *Lettre d'observations définitives relative à la gestion de la commune d'Ajaccio, exercices 1987 et suivants*, 23 mai 2000.

départs en retraite ou en mutation. On peut aussi ne pas remplacer les départs en maternité, puisque ça joue aussi. A Y, dans tous les secteurs d'administration ou de gestion on remplaçait les congés de maternité par des contractuels. Maintenant, ça se fait de façon beaucoup plus ciblée, après évaluation de la situation. Sur les départs en retraite qui sont plus généraux et plus massifs, on prend des mesures qui peuvent se justifier avec l'évolution des technologies, que ce soit l'introduction de l'informatique ou de la mécanisation, on peut avoir des gains de productivité »¹.

Ce même interlocuteur fait remarquer qu'on ne peut pas indéfiniment opérer des gains de productivité. Il arrive un moment où, si la collectivité souhaite diminuer encore sa masse salariale, elle ne peut le faire qu'au prix d'une réduction de l'offre de service : « dans une commune que je connais, il y avait une police municipale qui fonctionnait la nuit, on ne la fait plus fonctionner que jusqu'à 20 heures ; un service de cars municipaux qui permettait d'assurer le transport soit des vieux, soit de faire des sorties pédagogiques, on le supprime. Là, c'est moins massif que les externalisations, comme la restauration scolaire ou l'entretien, mais c'est une somme de services soit qu'on ne fait plus du tout et on s'en explique à la population en disant que le budget fait que..., soit qu'on reporte sur d'autres. Par rapport au ramassage scolaire, on reporte sur les établissements scolaires du 1^{er} ou du 2^e degré et on demande aux familles de payer à la coopérative. Il y a des phénomènes de ce type. Le non-remplacement des départs en retraite ne suffira pas. La baisse démographique ne va être sensible que d'ici deux ou trois ans. Pour ralentir depuis 1998, il a fallu autre chose que le non-remplacement des départs en retraite, notamment parce que dans un certain nombre de secteurs il y a des gens que vous êtes obligés de remplacer, obligatoirement, même si vous faites un peu de redéploiement. Pour autant, on constate que les collectivités continuent à recruter. Donc il y a des mouvements qui se neutralisent et qui peuvent donner un résultat positif, ou une tendance à la stagnation. Mais la tendance à la réduction des prestations est une vraie réalité, qui s'est vue et aussi traduite dans un certain nombre de collectivités lors de la mise en place des 35 heures. Autant il y a des collectivités qui ont négocié la mise en place des 35 heures moyennant des recrutements pour compenser les postes libérés, autant il y a des collectivités qui ont affirmé politiquement, y compris vis-à-vis des organisations syndicales, qu'on allait créer des postes parce qu'on allait modifier la prestation. Par exemple, modifier les heures d'ouverture dans les mairies, modifier les heures d'ouverture de tel ou tel service, modifier les moyens mis sur certaines prestations. Dans d'autres cas, ça n'a pas été affiché mais ça a été fait en gestion, y compris en se disant que la population ne s'en rendra pas forcément compte du jour au lendemain. C'est vrai que c'est pas forcément évident d'affirmer ça quand on le fait »².

Un autre directeur général des services souligne dans le même sens : « il y a une façon de réduire les effectifs qu'on a connue dans les collectivités et que l'État essaie aujourd'hui d'appliquer, c'est de donner un taux directeur et de dire : "l'année prochaine, il y aura 3 % de moins d'effectifs". Mais ce n'est pas de la gestion

1. Entretien.

2. Entretien.

Le recrutement « social », une pratique historique affectée par la compétitivité

prévisionnelle des emplois. Donc on avait 150 types qui partent en retraite et un sur dix ne sera pas remplacé. Ça s'est fait au sein des collectivités avec des objectifs quantitatifs chiffrés. Lorsque les finances d'une commune arrivaient dans la zone rouge, il fallait augmenter les impôts ou réduire les dépenses. Comme les élus ne veulent plus augmenter les impôts, ils ont fixé et appliqué des objectifs de réduction des effectifs »¹.

Selon un des responsables de cette politique à Ajaccio, les responsables des ressources humaines mettent en place simultanément une variété de mesures : « on a travaillé sur les départs en retraite avec du non-remplacement, c'était du non-recrutement face aux demandes des services, on a mis en place un plan de formation en liaison forte avec la direction régionale du CNFPT, on était une des villes de Corse qui avait un des plans de formation les plus forts. On travaillait aussi sur les redéploiements, difficilement, mais on y arrivait quand même. Et puis on avait toute une série de personnels dans les écoles où j'ai réussi à faire admettre au maire que la commune fournissait un contingent de personnels à l'Éducation nationale qui n'était pas admissible. J'ai appuyé fortement, au moment où les emplois-jeunes sont sortis et où en Corse il y a eu plus de 500 emplois-jeunes créés dans l'Éducation nationale, pour proposer au maire le retrait progressif des agents communaux et leur remplacement par des emplois-jeunes pris en charge sur le budget de l'Éducation nationale. C'est par des opérations de cette nature que les choses se sont faites progressivement sur cinq ans. Mais il y avait une moyenne d'âge assez élevée et on a joué sur tout pour réduire la masse salariale, y compris sur les saisonniers ; alors que l'été on recrutait des dizaines et des dizaines de saisonniers, le cousin et la cousine, et là on a été beaucoup plus stricts »². De ce point de vue, il semble que la suppression des services qui relèvent normalement de la compétence de l'État (par exemple les infirmières scolaires payées par les communes) tende à devenir un objectif systématique dans les grandes villes³.

Certaines collectivités ont réussi à accroître de manière substantielle leur offre de service public tout en réduisant parallèlement leurs effectifs, réalisant ainsi de forts gains de productivité. Ainsi la commune de Besançon est-elle parvenue, en quatre ans, à réduire de 5 % le nombre de ses agents, tout en ouvrant de nouveaux services (création d'un relais information jeunes emploi, création d'une cellule tourisme au sein du service économie emploi, création de deux nouvelles structures au service petite enfance, création d'une cellule de contrôle de gestion, renforcement de la police municipale), grâce à une politique de redéploiement et non-remplacement des départs en retraite⁴.

1. Entretien.

2. Entretien.

3. C'est notamment ce que suggère le groupe « management public » des directeurs généraux de service des grandes villes, dont les membres cherchent aujourd'hui systématiquement à réduire les coûts du service public par la suppression de services, l'optimisation des dépenses et l'externalisation. Voir *Grandes villes hebdo*, n° 526, 29 avril 2003.

4. Chambre régionale des comptes de Franche-Comté, *Lettre d'observations définitives relative à la gestion de la commune de Besançon, exercices 1992-1996*, 7 octobre 1999.

L'hypothèse d'une poursuite du mouvement de professionnalisation

Si la part des recrutements justifiés par des raisons strictement professionnelles s'est très sensiblement accrue, en même temps que s'affirmait la volonté de maîtriser la masse salariale, les anciennes logiques de recrutement n'ont pas totalement disparu. Nombreux sont les directeurs généraux des services qui sont confrontés aux demandes persistantes de certains élus. Comme le souligne l'un d'entre eux, « vous avez quand même une partie importante des effectifs qui peut être recrutée de façon directe, c'est-à-dire sans concours. Le clientélisme existe parce qu'effectivement on peut recruter qui on veut. Donc les poussées de clientélisme ont lieu après les élections. Ça n'est pas forcément sur le mode "j'avais quinze colleurs d'affiches, embauchez quinze colleurs d'affiches", ça c'est assez marginal. Mais c'est plus par méconnaissance du statut, par pression de la demande aussi, parce qu'il faut se mettre aussi à la place des élus, dans leurs permanences, avec des gens qui viennent leur demander des emplois. C'est dur aussi de dire "voilà, la fonction publique, on ne l'intègre que par des concours". Et donc, tout naturellement, à un moment donné il y a une pression qui se fait, et tous les maires de France et de Navarre, les conseillers généraux, etc., écrivent en disant "j'ai reçu madame Machin, regardez cette candidature avec bienveillance, etc.". Donc ça n'est pas binaire, d'un côté on a optimisé et on ferme tout accès à l'emploi public qui ne soit pas un accès professionnel au détriment d'un accès social, ce n'est pas vrai, ça ne se passe comme ça »¹. Un autre directeur général des services souligne dans le même sens : « si vraiment il y a quelque chose, si vraiment il y a une demande qui, à l'évidence, est une demande sociale complètement déconnectée d'un besoin de la collectivité, bon, neuf fois sur dix, j'arrive à convaincre le maire que ce n'est pas la bonne solution »², signifiant ainsi qu'il existe tout de même des exceptions à la règle du recrutement professionnel.

La substitution des recrutements « sociaux » par des recrutements moins nombreux mais plus professionnalisés doit s'apprécier comme une tendance, qui laisse certes persister des situations intermédiaires, mais qui s'affirme néanmoins comme une transformation substantielle liée à la montée en puissance des contraintes financières. C'est ce que souligne également le directeur général des services d'une ville moyenne : « ce qu'on appelle le recrutement social a quand même beaucoup évolué depuis les décennies passées. Autant, il y a encore vingt ans, le recrutement social était encore très fort, autant les élus ont quand même eux aussi été confrontés depuis à des réalités et à des contraintes. La première contrainte est une contrainte financière qui était moins ressentie avant. La deuxième contrainte, c'est la professionnalisation. Les services des communes ont fait de gros efforts de professionnalisation ces deux dernières décennies. Le plus souvent maintenant, le discours que tiennent les élus face aux directeurs généraux des services qui leur disent : "oui mais on va le mettre où votre gars ?", c'est "écoutez – ce qu'ils ne disaient pas avant – vous ne

1. Entretien.

2. Entretien.

Le recrutement « social », une pratique historique affectée par la compétitivité

créez pas un poste spécialement pour ça mais, si il y a un besoin là, d'agent d'entretien, à ce moment-là, moi je tiens à mettre les gens qui...". L'idéal, c'est que les élus ajoutent "à condition que professionnellement, ils soient capables", mais les élus ne l'ajoutent pas toujours. Mais il y a quand même une évolution sur le recrutement social, ne serait-ce que parce qu'il y a des contraintes financières qui font que les maires sont maintenant devenus assez sensibles à la dépense personnel et qu'ils se rendent bien compte qu'ils ne peuvent pas d'un côté soutenir cette politique forte de contrainte sur les recrutements et de l'autre imposer des recrutements. Donc les choses ont quand même bien évolué, ça existe encore, mais c'est quand même un peu mieux maîtrisé »¹.

De fait, la plupart des chefs des exécutifs ont intégré le poids des contraintes budgétaires et n'exercent plus de pressions directes en faveur de certaines embauches sur les hauts fonctionnaires chargés du recrutement. En revanche, les demandes émanent plutôt d'élus de second ou de troisième rang qui n'ont pas toujours conscience des difficultés budgétaires qu'entraînent de tels comportements, ainsi que le souligne un directeur général des services : « les difficultés viennent de moins en moins des exécutifs et de plus en plus du conseil municipal ou des adjoints qui connaissent untel etc. C'est plus à ce niveau-là qu'au niveau de l'exécutif qui lui, maintenant, a bien compris qu'il y a des contraintes et qu'on ne peut pas tout faire »². Compte tenu de la restriction très probable des marges budgétaires des collectivités, on peut penser qu'elles vont être amenées à freiner leurs politiques de recrutement dans les années à venir.

1. Entretien.

2. Entretien.



Conclusion d'étape

Si l'on s'en tient aux variables que nous avons retenues dans le cadre de cette analyse, deux mouvements semblent devoir clairement se prolonger à l'horizon 2010. D'un côté, le recrutement social semble toujours davantage appelé à régresser au profit d'une exigence de professionnalisme. La remise en cause par l'État des dispositifs d'emplois aidés risque fort d'entraîner un retrait parallèle des collectivités. De l'autre, rien n'indique que le mouvement d'externalisation doive être remis en question au profit de la gestion directe. Des évolutions en matière de droit de la concurrence peuvent même susciter une accélération du mouvement d'externalisation. Ces deux facteurs tendent à réduire les besoins en personnel des collectivités. À cet égard, il faut s'attendre à ce que les équipes de direction profitent des départs massifs à la retraite pour réduire leurs effectifs, par une politique de non-remplacement des départs. Cette méthode reste socialement et politiquement la moins difficile à mettre en œuvre. On notera que bien des collectivités se sont engagées dans cette voie avant même que l'État soit conduit à l'emprunter.

De plus, les ressources humaines constituent désormais une variable d'ajustement pour des élus qui ne veulent plus prendre le risque d'augmenter les impôts. À cet égard, on peut parler de « logique inversée » parce qu'aujourd'hui le budget des collectivités se construit non plus en fonction des investissements souhaités mais à partir d'hypothèses de maintien, voire de baisse du taux de fiscalité¹.

Enfin, le traité de Maastricht ne peut qu'encourager indirectement le recours au procédé de l'externalisation lorsqu'il recommande d'éviter les déficits publics excessifs afin de faciliter le rapprochement des économies. Or pour être compatibles avec cette politique communautaire, les budgets publics devront multiplier les méthodes telles que la concession pour la gestion et l'équipement des services publics. Cet effort de rationalisation budgétaire devient encore plus net dans les secteurs où les directives communautaires imposent des contraintes spécifiques, comme en matière d'environnement. En bref, on peut estimer que, sauf événement perturbateur, ce mouvement va se poursuivre.

Pour autant, d'autres éléments – au premier rang desquels la relance de la décentralisation et ses effets induits – méritent également d'être pris en compte dans l'analyse de l'évolution des effectifs. C'est l'objet de la seconde partie de ce travail.



1. P. Duran et G. Gilbert, « Vers une seule fonction publique ? Le débat interdit », *op. cit.*



Deuxième partie

L'analyse prospective de l'évolution des effectifs des collectivités territoriales



Introduction

En présentant au Sénat le projet de loi sur les responsabilités locales, le ministre de l'Intérieur a indiqué que le but du Gouvernement était de faire émerger une République des proximités, cet objectif constituant « une exigence pour rétablir la légitimité même de l'action publique... ». Mais cette ambition se révèle paradoxale parce que, lorsqu'il s'agit d'en déterminer les buts concrets et de choisir les leviers de l'action, elle fait surgir des tensions multiples à l'intérieur des institutions de l'État, parmi les gestionnaires des collectivités territoriales, ou encore au sein de la population. Les premiers vivent souvent la décentralisation comme un désaveu de leur action et entendent conserver leur sphère d'influence. Les seconds s'inquiètent des responsabilités qu'ils vont devoir endosser, surtout lorsque le contexte budgétaire se tend. Les citoyens, enfin, exigent l'égalité des prestations sur l'ensemble du territoire.

Alors que certains responsables de collectivités semblent envisager sans plaisir un afflux de personnel de catégorie C, les individus concernés font savoir qu'ils défendront leurs intérêts concrets avec l'appui des syndicats. Il y a par conséquent des tensions sur le principe même de la réforme, mais également des difficultés pour ce qui concerne ses modalités. En effet, le transfert d'agents suscite des difficultés sur plusieurs registres. D'abord des résistances collectives, syndicats et administrations centrales ayant les plus grandes réticences à l'égard de changements qui se traduisent par une perte de pouvoir. Ensuite, des oppositions individuelles, les intérêts des agents étant susceptibles d'être affectés par les réformes. Intérêts professionnels parce que la logique d'intervention dans les collectivités territoriales est distincte de celle de l'État ; intérêts de carrière et intérêts sociaux parce que les statuts diffèrent. D'une façon plus générale, on vient de le voir, la décentralisation bouleverse l'action publique et produit des effets inattendus. Elle se conjugue avec d'autres transformations, quand elle ne les suscite pas. Jusqu'ici, les progrès de la décentralisation ont renforcé ceux de l'externalisation. La question est notamment de savoir si ce phénomène est appelé à se reproduire.

Pour tenter de repérer les informations pertinentes sur les changements susceptibles d'intervenir à la suite de l'acte deux de la décentralisation, nous avons choisi de nous appuyer sur les expériences disponibles en matière de transferts de personnel ; d'une part, la montée en puissance de l'intercommunalité à fiscalité propre, d'autre part, la première étape de la décentralisation. Le premier exemple est intéressant en ce qu'il éclaire les stratégies de concurrence entre acteurs et leurs conséquences sur l'emploi pendant la période de transition qui précède la reconfiguration des institutions. Le second met en lumière les nombreux effets induits de cette politique : transformations de l'offre de service public, nouveaux recrutements, modification des modes de gestion, etc. Ces deux cas suggèrent que bien des phénomènes observés à

L'analyse prospective de l'évolution des effectifs des collectivités territoriales

l'occasion de la mise en œuvre des lois de décentralisation pourraient se reproduire, dès lors que les enjeux et les stratégies des acteurs n'ont pas fondamentalement changé. À défaut d'être véritablement prédictive, l'analyse permet au moins de recenser les facteurs à prendre en compte pour anticiper sur les effets des transferts de compétence à venir.



Chapitre 1

Les transferts réalisés dans le cadre de l'intercommunalité à fiscalité propre

La montée en puissance des établissements de coopération intercommunale à fiscalité propre, suscitée par l'application de la loi du 12 juillet 1999 produit des effets contrastés sur l'ampleur des effectifs employés par les collectivités et leurs établissements publics. Trois phénomènes apparaissent. Le transfert croissant de compétences et de personnels des communes vers les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (communautés) se traduit par une augmentation de l'offre de services publics et s'accompagne d'une hausse du nombre des agents, en particulier en ce qui concerne l'encadrement, bien mise en évidence par les notes de conjoncture de l'Observatoire de la fonction publique territoriale. Mais on commence aussi à observer des stratégies de réductions d'effectifs.

Le transfert de la main-d'œuvre opérationnelle

L'application combinée de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale et de la loi du 28 février 2002 relative à la démocratie de proximité est à l'origine d'une augmentation substantielle des effectifs communaux et intercommunaux. La première a encouragé massivement le transfert de compétences des communes vers les communautés. La seconde a prévu dans son article 46 que cette transmission entraînait celle du service (ou de la partie de service) chargé de sa mise en œuvre ainsi que des fonctionnaires et des agents qui y remplissent la totalité de leurs fonctions. La mise en œuvre de ces deux textes tend à bouleverser la répartition antérieure des effectifs entre l'échelon communal et intercommunal. Alors que les EPCI à fiscalité propre (communautés urbaines, communautés de communes, communautés d'agglomérations) ne disposaient que d'un personnel peu nombreux, avec un total de 69 203 agents lors du dernier recensement réalisé par l'Insee (31 décembre 2001), leurs services se sont considérablement développés et continueront probablement d'augmenter dans les années à venir parce que les créations et extensions de

L'analyse prospective de l'évolution des effectifs des collectivités territoriales

périmètres d'EPCI vont progresser jusqu'à ce que la totalité des communes appartienne à des communautés ¹.

Ce mouvement d'adhésion, particulièrement spectaculaire depuis l'adoption de la loi du 12 juillet 1999, suscite un double mouvement. Il semble que les usagers fréquentent plus volontiers les équipements existants tandis que les communes cherchent à accroître l'offre de services publics, du moins celle qui est politiquement gratifiante. Ainsi assiste-t-on tout d'abord à une transformation des pratiques de la population, la mutation des équipements communaux en équipements « communautaires » ayant pour effet d'en augmenter la fréquentation. C'est ce qu'observe notamment un haut fonctionnaire communautaire : « si l'intercommunalité ne génère pas dans l'immédiat d'économie d'échelle, il y a sans doute amélioration du service rendu à l'utilisateur par des effets induits. Par exemple, on a une compétence depuis le 1^{er} janvier sur l'essentiel des bibliothèques et d'un seul coup, des gens de petites communes, qui auraient déjà pu venir dans ces bibliothèques, se mettent à venir parce qu'on leur a dit "cette bibliothèque est la vôtre". On a constaté la même chose au niveau des piscines de l'agglomération et on a donc décidé d'harmoniser les tarifs » ².

Surtout, les élus envisagent l'adhésion à une communauté comme le moyen d'augmenter les services offerts à la population de leur commune et non comme un moyen de maintenir l'offre tout en en réduisant les coûts. Tous les responsables interrogés s'accordent sur ce point et font remarquer que ce facteur engendre une progression des effectifs : « il y a un élément très important avec l'intercommunalité, c'est que les élus ont tendance à vouloir aligner les prestations toujours par le haut. Je le vois sur la fonction propreté, sur les écoles de musique et sur les bibliothèques, le fait de passer en intercommunalité a amené progressivement à vouloir offrir les mêmes prestations sur l'ensemble du territoire communautaire. Pour les anciennes structures, l'opération avait déjà été faite antérieurement mais pour les nouvelles communautés, ça a eu tendance à créer de nouveaux emplois » ³. Cette logique s'inscrit dans le cadre de la conception de l'intercommunalité promue depuis l'adoption de la loi du 6 février 1992 et renforcée par la loi du 12 juillet 1999. L'intercommunalité dite de « projet » n'est plus seulement envisagée comme le vecteur d'une redéfinition du partage des charges liées aux équipements et services préexistants.

1. Si les créations et extensions de périmètres se poursuivent à un rythme voisin de celui que l'on constate depuis l'adoption de la loi du 12 juillet 1999, l'objectif d'une couverture totale du territoire national par des communautés sera atteint d'ici 2007. Le nombre d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre est passé de 2 174 au 1^{er} janvier 2002 à 2 360 au 1^{er} janvier 2003, soit une progression de plus de 8 % en douze mois, selon le bilan annuel de la Direction générale des collectivités locales (DGCL).

Cette tendance se confirme en milieu urbain, où les périmètres s'élargissent, tandis que les zones demeurées à l'écart du mouvement intercommunal se réduisent. Le maillage intercommunal du territoire s'est également densifié en milieu rural. Il apparaît au terme de ce bilan que désormais 49 millions d'habitants vivent dans des EPCI à fiscalité propre, soit 79 % de la population totale du pays.

2. Entretien.

3. Entretien.

Explicitement conçue comme un vecteur de développement, elle suppose l'ouverture de nouveaux services, la réalisation de nouveaux équipements, ou l'extension de ceux qui existent déjà. Ainsi le transfert de piscines communales au niveau intercommunal peut-il se traduire par un élargissement de la période d'ouverture des bassins au public. Il s'accompagne par exemple de l'instauration de la gratuité d'accès pour les usagers scolaires de l'ensemble de la communauté, ce qui suscite un accroissement de leur fréquentation. Cette pression semble s'observer dans tous les domaines comme le suggère un autre cadre dans une communauté urbaine : « à partir du moment où vous développez l'intercommunalité, vous avez une demande des communes qui est beaucoup plus importante en termes de services. À la communauté urbaine, on a la compétence eau et déchets. Quand on a réfléchi sur la tarification sur ces deux compétences, on a posé la question sur l'offre de services. La réponse que l'on nous a donnée, c'est que l'habitant de la communauté veut être aussi bien desservi que le mieux desservi. Donc il y a harmonisation par le haut dans l'offre de services, dans tous les domaines. Et puis, il y a une espèce de fuite en avant qui consiste à dire "on est en intercommunalité, ce qu'on ne pouvait pas faire avant seuls, on peut désormais le faire à plusieurs" »¹.

Parce que les maires considèrent que l'intercommunalité est davantage un moyen d'augmenter l'offre de services publics qu'une occasion de rationaliser l'équipement local, la multiplication des services contribue également à exercer une pression à la hausse sur les effectifs des communautés. Jusqu'à une date récente, les EPCI se bornaient très souvent à recourir aux agents ou aux services mis à leur disposition par les communes et plus particulièrement par la commune-centre ou la commune siège de l'établissement². Cette formule, très largement pratiquée, présentait des avantages : « limitation des frais de personnel malgré les primes octroyées aux agents mis à disposition à temps partiel, allègement de l'appareil administratif et absence de duplication... Très souvent derrière l'EPCI se profilait la primauté de la commune-centre qui fournissait à la fois la direction politique (maire-président) et les moyens administratifs »³.

La loi du 27 février 2002 a bouleversé cet ordre antérieur, entraînant une très forte croissance des effectifs des communautés. S'il est encore difficile de mesurer avec précision les transformations engendrées par son application, du fait de son caractère à la fois très récent et de l'étalement de ses effets dans le temps, une enquête menée par le service de prospective du CNFPT à partir d'une série d'entretiens réalisés durant l'automne 2002 auprès de responsables (DGS, DGA, DRH) de trente communautés d'agglomération indique l'ampleur des transformations à l'œuvre. Deux ans et demi après les premières créations, les services des communautés d'agglomération se sont étoffés et ils se sont rapprochés de ceux des communes. La loi du 12 juillet 1999 n'ayant fixé aucun délai pour la définition de l'intérêt communautaire, le développement organisationnel de chaque ensemble se poursuit en plusieurs

1. Entretien.

2. J.-C. Douence, « Intercommunalité et service public local », *Annuaire des collectivités locales* 2003, *op. cit.*

3. *Ibid.*

étapes, chacun à son rythme propre. Après avoir été animées par des équipes extrêmement réduites fonctionnant par missions, et s'appuyant pour une large part sur les services de la ville-centre, les équipes des communautés d'agglomérations se sont rapidement structurées sous l'impulsion des transferts de compétences et de personnels des services opérationnels. Durant cette première phase de croissance opérationnelle, très peu de recrutements ont été effectués. L'augmentation des effectifs résulte des transferts d'agents communaux, appartenant pour l'essentiel aux services techniques et affectés aux compétences « lourdes » (eau, assainissement, déchets, transports publics mais également équipements sportifs et culturels). Cette première vague de mutations a principalement touché des agents de catégorie C.

Le recrutement de personnel d'encadrement

Après une première phase de développement opérationnel, une période de croissance fonctionnelle a suivi avec la constitution ou le renforcement des services centraux, finances, ressources humaines, secrétariat général, secteur juridique et contentieux, marchés publics, informatique, communication, etc. Cette construction ne s'est pas effectuée par des transferts d'agents communaux. Elle s'est réalisée par des créations nettes d'emplois visant des agents de catégorie A et B qui occupent en général des postes très spécialisés, réclamant un haut niveau d'expertise. Dans chaque communauté d'agglomération des recrutements nombreux sont en cours. Il peut y avoir jusqu'à vingt ou trente postes en une année, essentiellement des agents de catégorie A (attachés ou ingénieurs) et B (rédacteurs ou techniciens). Tout indique que ce mouvement va se poursuivre dans les mois qui viennent. En effet, l'article 46 de loi du 28 février 2002 joue le rôle d'accélérateur dans le processus d'autonomisation de l'administration communautaire à l'égard des services des communes-centres. La nécessité de recruter des cadres dans les services fonctionnels vient, dans certains cas, de la complexité beaucoup plus grande à l'échelon communautaire. C'est par exemple le cas en ce qui concerne la gestion du personnel, en raison de l'absence d'harmonisation des régimes indemnitaires des agents transférés, ainsi que le souligne le directeur général d'une communauté d'agglomération pour qui « *la gestion du personnel est plus lourde dans les communautés que dans les communes. Moi, avec 580 personnes, je dois gérer six régimes de primes, six régimes de RTT, six régimes de comités d'œuvres sociales, donc je vous laisse imaginer la complexité* »¹. Mais les recrutements résultent aussi de ce que nombre de communes se contentent de transférer les agents des services opérationnels sans les accompagner des cadres fonctionnels chargés de les gérer. Elles contraignent ainsi les communautés à recruter de nouveaux agents. Cette pratique de « rétention » du personnel d'encadrement, contraire à l'esprit de la loi du 28 février 2002, peut s'expliquer de plusieurs manières.

D'un point de vue politique, tout d'abord, les maires n'entendent pas se priver de leurs moyens propres, particulièrement en matière d'expertise, au profit des communautés.

1. Entretien.

Les transferts réalisés dans le cadre de l'intercommunalité à fiscalité propre

Plusieurs directeurs généraux de services interrogés, qu'ils soient en poste dans des villes-centres ou dans des communautés, partagent ce diagnostic. La méfiance des élus communaux à l'égard d'une autonomisation des structures intercommunales auxquelles ils adhèrent pourtant conduit à la création de véritables « doublons » dans les fonctions d'expertise, ainsi que l'affirme le directeur général d'une ville moyenne, membre d'une communauté d'agglomération de création récente : « *c'est vrai que nous hésitons beaucoup à transférer nos agents. On ne veut pas en être réduits à assurer l'état civil. Donc ici la communauté d'agglomération a dû recruter pour le développement économique, les études techniques, puisqu'on n'a pas lâché notre staff d'études techniques. Et puis ils ont dû recruter sur les services généraux, les finances, sur les ressources humaines, etc. Tous ces postes, si on avait mis en commun les services de la ville-centre et de la communauté d'agglomération n'auraient pas été justifiés. Nous, commune de X, on aurait pu gérer les ressources humaines de la communauté d'agglomération nouvellement créée* »¹.

De fait, la solution antérieure à la loi du 28 février 2002, qui consistait à mettre à la disposition des communautés des agents des villes-centres, permettait d'éviter ce phénomène de superposition. Le rapport que la Cour des comptes avait consacré aux communautés urbaines en 2001 soulignait que la mise à disposition d'agents communaux avait été mise en œuvre avec profit dans les communautés urbaines d'Alençon et de Strasbourg². La dissociation entre les services des communes et des communautés alimente ainsi des situations de concurrence entre les personnels élus et administratifs des niveaux communaux et communautaires qui ont des effets multiplicateurs. C'est ce que confirme par exemple le directeur général d'une communauté d'agglomération : « *tout le monde est d'accord sur le développement de l'intercommunalité. Mais quand on passe à l'acte, il y a toujours le problème de la ville-centre qui se sent dépossédée d'un certain nombre de ses attributions propres ou de prestations qu'elle rendait parfois pour le compte de l'intercommunalité. Souvent, les services techniques des villes-centres étaient partagés. C'étaient des personnels qui appartenaient à la ville-centre et qui agissaient en partie pour le compte de l'intercommunalité. J'ai vu des collègues de ville-centre dire à leurs élus de maintenir une compétence d'expertise à la ville-centre. C'est arrivé même dans d'autres communes. Les communes membres veulent garder une capacité d'expertise propre. Le problème qu'ont les élus, c'est qu'ils ont une administration municipale qui fonctionne avec ses propres logiques et l'intercommunalité qui fonctionne à côté* »³. Loin de conduire à des économies d'échelle et à une rationalisation de la gestion, le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre tend ainsi à générer une superposition de structures administratives.

L'incapacité à effectuer des arbitrages pour rationaliser les dépenses de personnel des communes et des communautés tient à la structure du pouvoir au sein de ces dernières. L'intercommunalité consomme d'autant plus d'effectifs qu'elle est un

1. Entretien.

2. Cour des comptes, *Les communautés urbaines*, Paris, La Documentation française, 2001.

3. Entretien.

« pouvoir inachevé »¹. Le compromis entre le maintien des communes et de leurs attributions antérieures et le développement de communautés qui ont vocation à s'autonomiser des communes grâce à des services propres nourrit ainsi une dynamique inflationniste. L'idée selon laquelle « le système d'élection des délégués communautaires au second degré est générateur de pratiques de "saupoudrage", de doubles emplois et de nombreux surcoûts »² ne semble pas invalidée en 2003. L'accroissement spectaculaire de la population « intercommunalisée » depuis l'adoption de la loi du 12 juillet 1999 amplifie dans une certaine mesure ces problèmes. Avec 79 % d'habitants vivant dans des EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2003, la concurrence entre institutions communales et communautaires tend à augmenter les effectifs des collectivités.

Dans certains cas, cependant, les services des communes-centres ont été réduits par le biais de pratiques de mises à dispositions. Mais dans la majorité d'entre elles, c'est plutôt la partition des services et la création de doublons qui ont prévalu et qui risquent de se développer pendant quelque temps encore. En effet, les maires refusent l'autonomisation des services communautaires et cherchent à les contrôler étroitement, ainsi que l'indique un fonctionnaire territorial : « *les maires ont créé des postes pour suivre l'intercommunalité. À X, c'est très net : dans les vingt-quatre communes adhérentes à la communauté, il y a des postes de chargés de mission qui ont été créés et qui suivent l'intercommunalité pour le compte de la commune adhérente. Le problème, c'est que vous ne ferez jamais arbitrer un président de structure intercommunale qui est également le maire de la ville-centre sur un conflit entre ces deux administrations... Entre la ville-centre qui a son service d'urbanisme constitué et la communauté qui n'a pas de service d'urbanisme, il faut dire où on coupe l'administration communale de la ville-centre, puisque c'est elle qui a le savoir-faire en matière d'urbanisme... les arbitrages sont difficiles. Parce que le directeur général de la ville-centre dit que les deux tiers de la compétence d'urbanisme et donc des personnels sont chez lui, et le directeur général de la communauté dit la même chose. Il n'y a pas d'accord* »³.

Aux explications politiques, liées à la crainte des maires de voir émerger un pouvoir intercommunal ou supracommunal concurrent, s'ajoutent des explications financières⁴. Le mécanisme mis en place pour compenser les transferts est à l'origine de stra-

1. R. Le Saout, « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », *Revue française de science politique*, n° 3, juin 2000.

2. J. Caillosse, P. Le Lidec, R. Le Saout, « Le "procès" en légitimité démocratique des EPCI », *Pouvoirs Locaux*, n° 48, mars 2001.

3. Entretien.

4. Rappelons à cet égard qu'au 1^{er} janvier 2003, 58 % de la population française (35,3 millions d'habitants) vivaient sous le régime de la taxe professionnelle unique. Les organismes à taxe professionnelle unique doivent attribuer une compensation à chaque commune, compensation égale au produit de la taxe professionnelle perçue par chaque commune l'année précédant l'instauration de la fiscalité communautaire, diminuée du coût net des charges transférées. Ce montant est arrêté dès la première année de fiscalisation de l'EPCI et il ne peut pas être recalculé, sauf dans le cas d'un nouveau transfert de charge. Le conseil communautaire n'a pas la possibilité d'indexer ou de revoir à la hausse ou à la baisse le montant de cette attribution.

tégies de rétention de personnel des communes, qui peuvent ainsi bénéficier à terme d'une majoration de leur attribution de compensation, ainsi que l'explique par exemple ce directeur général des services d'une communauté d'agglomération : « dans le cadre de l'application de la loi Chevènement, on voit actuellement avec les transferts de compétences des villes-centres vers les EPCI une stratégie très intéressante des villes-centres qui cherchent à transférer le moins possible d'agents »¹ pour se créer une marge de manœuvre lorsque ceux qu'elles gardent partiront à la retraite et ne seront pas remplacés. Ce comportement des communes n'est pas sans conséquence sur le montant des impôts, comme l'explique un directeur général des services : « en ce moment, nous on négocie le transfert de la collecte des déchets, qui est décidée pour le 1^{er} janvier 2004, et les services de la ville de X cherchaient à nous transférer le minimum d'agents... Donc on a fait des simulations sur la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, et on dit aux élus : "voilà ce que les habitants vont payer". On nous a transféré en janvier 540 agents en provenance des communes. Il aurait fallu nous transférer parmi eux huit ou neuf personnes pour les gérer. On ne me les a pas données. Donc on crée des postes dans les communautés sans qu'ils diminuent dans les communes »². Ces stratégies portent particulièrement sur les personnels d'encadrement de la filière administrative, ce qui explique pourquoi les communautés recrutent particulièrement ce type d'agents, phénomène mis en évidence par l'étude conduite par le CNFPT. Mais ces hausses d'effectifs liées aux phénomènes de transition et de recomposition des institutions pourraient n'être que temporaires.

Les leviers d'une réduction des effectifs

L'observation montre que le développement de l'intercommunalité génère l'accroissement des effectifs communaux et intercommunaux. On peut cependant se demander s'il ne s'agit pas là d'un phénomène temporaire. Tout d'abord, parce que les communes qui ont utilisé l'opportunité du mécanisme mis en place en conservant certains de leurs agents ne les remplaceront pas lors de leur départ à la retraite. En effet, les sureffectifs actuels ont dès le départ été pensés comme transitoires, destinés à être supprimés. Par ailleurs, plusieurs éléments permettent de considérer qu'une réorganisation des ressources humaines se produira à plus long terme.

D'abord parce que dans le domaine des services opérationnels, les effectifs pourront être réduits à service constant en raison des économies d'échelle réalisées. Comme le souligne un haut fonctionnaire, « il y aura incontestablement un effet d'échelle sur les politiques d'achat, sur la fabrication des repas : on achète 11 000 repas/jour et non plus 1 500 repas/jour comme certaines communes de la communauté d'agglomération. Il y a des gains de coût importants du fait de l'échelle... »³. Le nombre des agents mobilisés sera restreint d'autant. Des opérations de même type peuvent

1. Entretien.

2. Entretien.

3. Entretien.

également être réalisées dans certains services fonctionnels, dans le domaine de l'archivage, du traitement du courrier, etc. « Au-delà des champs de compétences qui leur sont transférés, certaines communautés d'agglomération envisagent de constituer en leur sein des "pools de ressources" partagés avec l'ensemble des communes membres. Selon cette piste de travail qui structurerait et transformerait radicalement les relations entre les EPCI et les communes, il s'agirait de mutualiser une expertise dans des domaines fonctionnels ou logistiques partagés entre tous les membres de la communauté. Dans ce cas, il n'y aurait pas de transfert de la compétence vers l'intercommunalité, chaque commune en gardant la responsabilité. Selon cette perspective, l'expertise ou les compétences de conseil et d'ingénierie de la communauté seraient mises à disposition des communes selon les modalités de la prestation de service, particulièrement dans le domaine des affaires juridiques, de l'informatique et de ses déclinaisons bureautiques, des systèmes d'informations géographiques, des affaires financières, de la commande publique, notamment de la mutualisation des marchés publics, de l'urbanisme »¹.

Cette évolution organisationnelle horizontale devrait s'accompagner d'un changement dans la hiérarchie des critères de décision. La poursuite du processus d'autonomisation des équipes de direction des EPCI à l'égard des maires des communes adhérentes va permettre l'adoption de politiques plus autonomes. De fait, avant que des transferts massifs de compétences des communes vers les communautés soient effectués en application de la loi du 12 juillet 1999, la répartition des équipements publics au sein d'un même bassin de vie se caractérisait par la concurrence entre maires de communes voisines. Cette situation produisait fréquemment des suréquipements. Le transfert de la responsabilité des grands équipements publics au niveau communautaire est susceptible de neutraliser en partie ces effets de surenchère. De plus, bien que la rivalité entre les maires pour l'implantation sur leur territoire des équipements publics soit sans doute destinée à perdurer au sein du conseil communautaire, leur solidarité financière dans l'EPCI pourrait les contraindre à davantage de modération à plus long terme. C'est ce qui ressort de notre enquête : « *il y a et il y aura des gains de productivité* »², « *... il y aura la bataille entre les communes, qui consistera à dire "tu prends la piscine et moi telle chose", mais cette tendance, notamment dans certaines régions où l'alternance politique était relativement fréquente, cette surenchère à la construction de nouveaux équipements, l'intercommunalité permet d'y mettre un terme... Avec la loi ATR, il pouvait y avoir une volonté du président d'avoir un certain rayonnement et donc une politique un peu laxiste. La loi Chevènement responsabilise beaucoup plus* »³. L'autonomisation croissante des équipes de direction limite les logiques électoralistes.

1. Les communautés d'agglomération. Les dynamiques à l'œuvre et la constitution des équipes communautaires.

Centre national de la fonction publique territoriale, Direction du développement des compétences territoriales/Direction de l'emploi et des carrières territoriales/Services de la prospective et Observatoire de l'emploi territorial, Paris, mai 2003.

2. Entretien.

3. Entretien.

Alors que la pression des élus sur les fonctionnaires territoriaux est très forte au sein des communes parce que chaque chef de service est plus ou moins étroitement contrôlé par un adjoint ou un conseiller municipal délégué, elle est beaucoup moins sensible au sein des communautés où les relations entre élus et chefs de service sont professionnalisées. C'est ce que suggère notamment un haut fonctionnaire territorial pour qui « *la montée en puissance des communautés va éloigner les décideurs des citoyens et de leurs préoccupations. L'intercommunalité est plus technocratique... Les directeurs généraux des communautés, qui sont dans des logiques de gestion, d'efficience vont plus peser que leurs homologues communaux* »¹. Ce phénomène de bureaucratisation a été bien mis en évidence par d'autres chercheurs². La nécessité de tenir compte des logiques territoriales transforme la relation hiérarchique sectorielle entre l' élu responsable d'une délégation et le fonctionnaire chef de services. Dans ce processus, les fonctionnaires territoriaux gagnent en autonomie. « *Les rapports aux élus et aux territoires sont totalement différents dans le contexte des EPCI. Alors que dans les communes chaque thématique sectorielle est portée par un conseiller municipal adjoint au maire, au sein des EPCI les consensus politiques s'élaborent collectivement autour de la notion d'intérêt communautaire. Le lien entre les services, les agents et le territoire est moins direct car ils travaillent pour le compte de toutes les communes de l'agglomération* »³.

Il convient enfin de souligner les effets de l'empilement des différents niveaux institutionnels sur les effectifs. Beaucoup de nos interlocuteurs estiment que la multiplication des structures complique l'action administrative et qu'elle génère des besoins supplémentaires en terme de personnel. À cet égard, deux réformes récemment adoptées ou en cours d'adoption peuvent provoquer un changement. Tout d'abord, on peut penser que la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 répond en partie à l'intention de simplifier l'architecture territoriale puisque la nouvelle rédaction de l'article 72 de la Constitution offre désormais au législateur la possibilité de créer de nouvelles collectivités « en lieu et place des collectivités préexistantes ». Ensuite, le projet de loi relatif aux responsabilités locales prévoit de réduire le nombre des syndicats intercommunaux – on compte 18 000 syndicats intercommunaux qui s'ajoutent aux 2 360 communautés à fiscalité propre – par des mesures de transformation et de fusions⁴.

1. Entretien.

2. R. Le Saout (dir.), *Les transferts de personnels des communes vers les établissements publics de coopération intercommunale*, rapport de recherche présenté dans le cadre de l'ACI Travail-MENRT avec le soutien de la DGAFP et du GRALE, Centre nantais de sociologie, université de Nantes, mars 2003.

3. *Les communautés d'agglomération. Les dynamiques à l'œuvre et la constitution des équipes communautaires*, op. cit.

4. Voir projet de loi relatif aux responsabilités locales, articles 102 et suivants, annexe au procès-verbal de la séance du 1^{er} octobre 2003, Sénat, n° 4, 2003-2004.

L'analyse prospective de l'évolution des effectifs des collectivités territoriales

L'exemple du transfert d'agents des communes vers les communautés révèle bien les stratégies de concurrence entre institutions. À titre transitoire, dans un premier temps au moins, on voit que les acteurs utilisent toutes les ressources dont ils disposent, qu'elles soient politiques, administratives ou juridiques et financières pour conserver leur expertise, suscitant chez l'autorité qui reçoit les compétences la nécessité de recruter un personnel nouveau. Cette expérience montre, d'une part, que les économies d'échelle ne vont pas de soi en matière de ressources humaines et, d'autre part, que la question des cadres est cruciale car leur rôle est décisif et leur multiplication génère des coûts importants.

Chapitre 2

Les effets probables de la relance de la décentralisation

La perspective de nouveaux transferts de compétence constitue en principe un facteur important d'évolution à la hausse des effectifs des collectivités au cours des prochaines années. Le projet de loi relative aux responsabilités locales prévoit le transfert de quelque 130 000 agents de l'État, parmi lesquels les groupes les plus importants sont constitués par 95 000¹ techniciens, ouvriers de service (TOS), et 35 000 agents des services de l'Équipement. L'apport d'agents titulaires et non titulaires, prévu par le projet de loi, va se traduire dans un premier temps par une croissance conséquente des effectifs des collectivités locales². En ce sens, l'impact de ces transferts pourrait être assez différent de celui des premières lois de décentralisation.

Pour autant, l'acte deux de la décentralisation devrait mettre en jeu des processus relativement analogues et produire des effets à bien des égards comparables à ceux de l'acte un. La réforme constitue donc une invitation à la réflexion sur ses conséquences de plus long terme. Quelques aspects méritent à ce titre d'être évoqués. Le processus de transfert suppose, tout d'abord, d'étudier les modalités de partition des services, et les choix individuels des agents dès lors qu'un droit d'option va leur être ouvert entre le maintien dans le corps d'origine assorti d'un détachement et l'intégration dans un corps équivalent de la fonction publique territoriale. L'octroi de nouvelles compétences doit aussi être envisagé en tant que processus de transformation des mécanismes de production des biens publics, lié à un effet de proximité. L'analyse de ce phénomène conduit à faire l'hypothèse qu'il s'agit d'un facteur susceptible d'imposer de nouveaux recrutements. L'hypothèse d'une hausse doit cependant être nuancée de deux manières. D'une part, le contexte budgétaire peut constituer un élément de contrainte imposant la limitation des recrutements. D'autre part, la décentralisation peut être saisie par les équipes de direction des collectivités comme une opportunité de réorganisation des services.

Le transfert envisagé dans le cadre de la seconde phase de la décentralisation devrait s'effectuer selon un processus à certains égards comparable à celui qui avait été adopté lors de la première étape. Il se décompose en deux temps : tout d'abord, une période transitoire durant laquelle sera délimité le périmètre des services et parties de services correspondants aux transferts, les fonctionnaires de l'État devant être

1. Selon les rapports, les dates et l'état des négociations, le nombre varie de 91 000 à 110 000.

2. L'impact de ces transferts va être particulièrement sensible pour les régions dont les effectifs étaient restés à un niveau très modeste, correspondant à l'exercice de compétences de programmation et non de gestion.

mis à disposition des collectivités bénéficiaires ; ensuite, passé un délai de deux ans à compter de la publication d'un décret en Conseil d'État, les fonctionnaires concernés pourront choisir d'intégrer un cadre d'emplois de la fonction publique territoriale ou de conserver leur statut antérieur. Chacune de ces deux étapes mérite d'être analysée, notamment au regard de l'expérience de l'acte un, pour tenter d'en apprécier les effets.

La partition des services et la mise à disposition des agents

La partition des services devrait être réalisée selon un processus en partie comparable et en partie différent de celui constaté en 1982. Le dispositif prévoit en effet que les services ou parties de services qui participent à l'exercice des compétences de l'État transférées aux collectivités territoriales leur seront transmis selon les modalités prévues par la loi du 7 janvier 1983. Comme en 1982, la liste des services et parties de services transférés devrait être réalisée par le biais de conventions conclues entre les préfets et les chefs des exécutifs locaux bénéficiaires des nouvelles compétences, en référence à une convention type élaborée par décret.

En 1982, la négociation des conventions matérialisant la partition des préfectures n'avait pas posé de problèmes majeurs, si l'on en juge par l'enquête réalisée par François Dupuy et Jean-Claude Thœnig. Ils soulignent qu'« aucun conflit durable ouvert et violent, n'a pu être observé sur le terrain... Tout n'a certes pas été aisé, en particulier pour l'amour-propre du corps préfectoral, mais en fin de compte, il serait faux de croire que l'accord a été plus difficile à réaliser que lorsque, pour d'autres affaires, les deux décideurs sont appelés à s'accorder ou à s'ajuster mutuellement. Si pour toute la France, il y a eu deux ou trois situations franchement tendues... elles demeurent des exceptions »¹. La partition des DDASS, réalisée en 1986, confirme encore l'attitude conciliante des préfets. C'est ce que révèle Philippe Ligneau qui regrette que « les conventions de partage n'[aient] pas toujours été négociées avec le souci préférentiel de protéger les services extérieurs de l'État. Malgré la vigilance réelle mais inégale des chefs de service, les commissaires de la République ont souhaité apporter le maximum d'apaisements aux élus locaux dans certaines phases terminales de la négociation où leur arbitrage devenait nécessaire... Pour effectuer des tâches d'animation et de contrôle qui exigeaient la conservation des personnels les plus qualifiés, l'État n'a gardé dans ses services extérieurs que moins de 50 % de ses cadres »².

1. F. Dupuy et J.-C. Thœnig, « Les conventions entre l'État et le département. Le début de la politique de décentralisation en France », in A. Mabileau (dir), *Les pouvoirs locaux à l'épreuve de la décentralisation*, Paris, Pédone, 1983.

2. P. Ligneau, « L'action sanitaire et sociale : les problèmes généraux posés par la réforme », in J.-P. Costa et Y. Jegouzo, *L'administration française face aux défis de la décentralisation*, Paris, Les Éditions STH, 1988.

En revanche, la partition des services des DDE s'avère nettement plus difficile, en raison de l'opposition d'une partie des élus, du ministère concerné et d'un corps puissant, celui des ingénieurs des Ponts et Chaussées. Alors que la loi du 7 juillet 1983 avait posé le principe suivant lequel tout transfert de compétences de l'État au profit des collectivités devrait s'accompagner du transfert des services correspondant, et avait prévu que les services des DDE devraient être partagés avant le 26 janvier 1986, ces délais n'ont pas été tenus. « Fondé sur le principe de la séparation entre l'exercice de la maîtrise d'ouvrage et les travaux, le décret du 31 juillet prévoit que les services du siège nécessaires à l'exercice des responsabilités du département seront transférés. Les subdivisions et les parcs nécessaires à la réalisation des travaux seront quant à eux mis à disposition. Ce décret "protecteur" des DDE ne satisfait pas les conseils généraux qui introduisent un recours auprès du Conseil d'État. Dans son arrêt du 18 novembre 1988, ce dernier précise que les subdivisions territoriales qui exercent des missions pour les communes ne peuvent pas être transférées aux départements au nom du principe de non-tutelle d'une collectivité sur l'autre. Le décret de 1985 est abrogé et la mise en œuvre des transferts s'effectue selon les dispositions du décret du 13 février 1987... Les transferts de personnels de la DDE vers les conseils généraux ont lieu exclusivement pour les agents qui étudient les opérations routières du département alors que reste globalement au sein des DDE tout ce qui a trait à l'entretien des routes départementales, avec mise à disposition des DDE auprès des conseils généraux. Des conventions de transferts et de mises à disposition sont signées dans tous les départements. La mise en œuvre du droit d'option s'effectue à partir du décret du 30 septembre 1991. Sept ans de négociations et de clarification se sont écoulés entre la loi et le décret d'application. La dernière étape est celle de la clarification financière avec la loi du 2 décembre 1992 »¹.

Plusieurs raisons peuvent ici être avancées pour expliquer les difficultés du processus de partition.

Des explications « techniques » tout d'abord : « l'organisation interne des directions départementales ne se prêtait pas à un découpage simple. En effet, si elles agissent simultanément pour le compte de l'État et du département et des communes, elles ne sont pas organisées sur cette base en fonction de leur "client". Elles sont divisées en fonction de la nature de leurs missions, voirie, urbanisme, logement, etc., chaque service agissant pour toutes les collectivités concernées. Un partage de la DDE implique donc le partage d'un grand nombre de services. Les DDE sont intégrées dans ce qu'il est convenu d'appeler le "réseau" de l'équipement qui leur permet de bénéficier de l'assistance d'organismes d'études et de recherche de pointe dans certains domaines de leurs compétences. Le partage risque de mettre à mal la cohérence du réseau et par voie de conséquence la qualité des services rendus, les services transférés pouvant perdre les supports technologiques dont ils bénéficient au sein de la DDE du fait de l'appartenance au réseau... »².

1. H. Reigner, *Les DDE et le politique. Quelle co-administration des territoires ?*, Paris, L'Harmattan, 2002.

2. H. Jacquot, « L'évolution institutionnelle des services extérieurs de l'équipement à l'heure de la décentralisation », in J.-P. Costa et Y. Jegouzo, *L'administration française face aux défis de la décentralisation*, op. cit.

Des intérêts plus politiques, qui tiennent aux intérêts des maires et des corps en présence. Un transfert total des DDE aux départements pouvait mettre l'État en situation de faiblesse et conduire à l'institution d'une tutelle de fait des départements sur les communes, en contradiction avec la loi. De plus, « les cadres de l'équipement qui appartiennent aux puissants corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées et des ingénieurs des travaux publics de l'État n'étaient évidemment pas très favorables au démantèlement du "réseau" de l'équipement qu'ils avaient patiemment édifié »¹. Le processus se complique parce que les syndicats craignent la perte du statut de fonctionnaire d'État pour les agents concernés.

Finalement, c'est une solution diversifiée selon les départements qui a été adoptée. À chaque fois étaient prévues une partition des services avec transfert partiel et une mise à disposition des collectivités territoriales². La loi du 2 décembre 1992 relative à la mise à disposition des départements des services déconcentrés et à la prise en charge de ces services a tenté de définir un régime juridique stable des relations entre les départements et les DDE. Ce texte de compromis réaffirme le principe de mise à disposition mais permet aux départements qui le souhaitent de demander une réorganisation des services déconcentrés pour placer, totalement ou partiellement, les services concernés sous l'autorité fonctionnelle du président du conseil général. Le dispositif mis en place repose sur la signature de conventions entre le département et le préfet pour fixer les conditions d'intervention des services de l'Équipement.

Au final, le bilan des partitions réalisées durant les années quatre-vingt révèle le très faible impact des premières lois de décentralisation sur les effectifs respectifs des deux fonctions publiques. Si 23 000 agents relevant de la fonction publique de l'État ont été transférés aux collectivités territoriales (agents des anciennes DDE et des DDASS), un transfert parallèle d'agents relevant des collectivités locales a été réalisé vers l'État. Une partie des agents à statut départemental, jusqu'alors financés par les conseils généraux et placés sous l'autorité des préfets, sont devenus des personnels d'État. Les statistiques des effectifs départementaux au cours de la décennie 1980 en témoignent. D'abord ils augmentent pour passer de 133 700 en 1980 à 155 400 en 1985, ils diminuent ensuite à 139 900 en 1988³. Ce droit d'option a concerné 14 000 agents de l'Équipement en 1987 et 3 000 agents au ministère de l'Intérieur. Le solde net résultant du partage des services départementaux occasionné par les premières lois de décentralisation révèle ainsi une diminution de 6 000 agents des services de l'État et une augmentation de 6 000 agents de la fonction publique territoriale nouvellement créée.

Les transferts de personnel suscités par le projet de loi relatif aux responsabilités locales devraient donc être d'une tout autre ampleur puisqu'ils devraient concerner

1. *Ibid.*

2. Y. Janvier, « Évolutions du ministère de l'Équipement en rapport avec le processus de décentralisation : une analyse historique », *Décentralisation et évolution du ministère de l'Équipement*, note DRAST n° 17.

3. D. Quarré, « Annales statistiques de la Fonction publique 1945-1969-1989 », *Insee Résultats*, n° 28-29, mars 1992, p. 43.

130 000 agents. Contrairement à l'acte un, l'acte deux de la décentralisation devrait donc se traduire par une forte hausse des effectifs des collectivités. Il est d'ailleurs à craindre que la partition des services, réalisée de manière incomplète, contraigne les collectivités à procéder à de nouveaux recrutements. Trois observations peuvent être formulées pour soutenir cette hypothèse.

On peut d'abord observer que les transferts prévus par le projet de loi concernent très peu d'agents d'encadrement. Le problème ne se pose sans doute pas pour la partition des services des DDE – qui devrait comprendre des cadres –. En revanche, dans le domaine de l'Éducation nationale, ne sont impliqués que très peu d'agents des services fonctionnels et aucun cadre de catégorie A. D'après le rapport réalisé par Philippe Richer au nom de la commission des affaires culturelles du Sénat, « les effectifs des personnels concernés par les transferts représentent en 2003, 93 186 emplois budgétaires, correspondant à 96 282 emplois équivalent temps plein »¹. Ils se répartissent en quatre catégories d'agents :

- trois corps de fonctionnaires classés en catégorie C : 63 405 ouvriers d'entretien et d'accueil, 21 825 ouvriers professionnels, et 8 135 maîtres ouvriers ;
- un corps classé en catégorie B : 222 techniciens.

Le Gouvernement s'est engagé à ce que ce changement d'affectation de ces personnels s'accompagne de celui de 995 agents (emplois équivalent temps plein) chargés d'assurer la gestion des carrières des agents concernés (gestion, concours de recrutement, formation, notation, action sociale et santé). On constate qu'une écrasante majorité des intéressés appartient à la catégorie C (93 365). La disproportion entre la masse des individus appartenant aux services opérationnels et le très petit nombre de ceux qui relèvent des services fonctionnels est remarquable². Elle est sans doute due en partie au refus d'un transfert formulé par les agents d'encadrement en poste dans les rectorats. Mais elle nous conduit à faire l'hypothèse que les régions et les départements seront amenés à recruter des agents d'encadrement supplémentaires pour assurer la gestion des TOS transférés.

Nombreux sont d'ailleurs les élus et les fonctionnaires territoriaux à critiquer l'absence relative de personnels d'encadrement parmi les agents concernés par les transferts. Si cette préoccupation ne semble pas avoir été exprimée à propos du personnel de l'équipement – qui concerne environ 30 000 individus – le transfert de quelque 95 000 agents en poste dans les collèges et les lycées paraît provoquer davantage d'inquiétudes s'il ne s'accompagne pas des responsables de leur encadrement qui sont en poste dans les services des rectorats et au sein de l'administration centrale de l'Éducation nationale. Si cette crainte devait se révéler fondée, elle contraindrait en effet les collectivités à financer le recrutement de cadres. Ce souci apparaît notamment à travers les propos d'un ancien directeur général des services

1. Avis présenté au nom de la commission des affaires culturelles sur le projet de loi relatif aux responsabilités locales par Philippe Richert, sénateur, Sénat, n° 32, annexe au procès-verbal de la séance du 22 octobre 2003.

2. Un phénomène équivalent a pu être observé à propos des transferts de personnels des communes aux établissements publics de coopération intercommunale dans le chapitre précédent.

d'un département qui dirige aujourd'hui les services d'une communauté d'agglomération : « je vois qu'au niveau du département j'avais déjà 5 000 agents et le transfert concerne aujourd'hui près de 3 000 agents de plus. Dans le Bas-Rhin, on doublera les effectifs du conseil général. Et en plus dans les 95 000 agents, il n'y a aucun encadrant. Si au moins on transférait les ressources humaines qui sont gérées au niveau des rectorats, des académies et même la fonction d'intendant, on pourrait s'en sortir... Mais, là il va falloir recruter du personnel d'encadrement. Si on veut créer de l'emploi territorial, là c'est sûr qu'on en créera. En plus dès que vous avez une double hiérarchie, ça ne peut pas fonctionner. Pour les DDE ça ne pose pas de problème, car l'encadrement supérieur et intermédiaire va passer avec armes et bagages de l'autre côté. Dans l'éducation, on envisage de transférer des gens non qualifiés qui étaient sous une hiérarchie locale pour les placer sous une autre hiérarchie plus éloignée »¹. Cette difficulté semble être particulièrement redoutée. On ne s'étonnera donc pas qu'elle ait été fréquemment évoquée au cours des débats parlementaires. Comme le soulignait le sénateur Jean-Claude Domeizel lors de l'examen de l'article 67 du projet de loi, « au-delà du transfert des moyens nets de gestion des services concernés, il faut aussi prévoir un renforcement des effectifs des services de gestion des collectivités pour leur permettre de faire face à cet afflux de personnels »².

Une deuxième observation vient nourrir l'hypothèse selon laquelle les transferts de compétences ne s'accompagnent pas toujours des transferts de personnels qui les exercent, ce qui impose de nouveaux recrutements aux collectivités : le partage des services se révèle d'autant plus difficile à réaliser que la compétence transférée ne concerne qu'une fraction d'un emploi budgétaire, la compétence transférée n'occupant que partiellement un ou plusieurs agents. Le problème posé par la polyvalence de certains agents a été très bien observé par une équipe de chercheurs dirigée par Rémy Le Saout, dans le cadre d'une enquête portant sur les transferts de personnels des communes vers les établissements publics de coopération intercommunale³. La tâche d'un agent peut se trouver au milieu de la ligne de partage entre les compétences que l'État conserve et celles qu'il transfère aux collectivités. Lors de l'examen en première lecture du projet de loi relative aux responsabilités locales, le Sénat a tenté de régler ce problème en instituant une compensation financière au profit des collectivités et de leurs groupements pour les fractions d'emplois qui ne leur seront pas transférées⁴. L'article 77 du projet modifié prévoit ainsi que « lorsque la compétence transférée concerne une ou plusieurs fractions d'emplois, ces emplois ne sont pas transférés, mais la collectivité ou son groupement intéressé se voit attribuer une compensation financière correspondant à la quotité de travail estimée pour l'exercice de la compétence ». Néanmoins, comme l'ont noté certains députés, « les

1. Entretien.

2. *JO*, Débats, Sénat, séance du 14 novembre 2003.

3. R. Le Saout (dir.), *Les transferts de personnels des communes vers les établissements publics de coopération intercommunale*, op. cit.

4. Amendement à l'article 77 n° 1169 rectifié présenté par M. Longuet, de Rohan et les membres du groupe UMP, 15 novembre 2003.

dispositions relatives aux fractions d'emplois, loin de favoriser les transferts, risquent de les bloquer. En effet, il suffira qu'un agent consacre moins d'un dixième de son temps à traiter de questions qui relèvent de l'État pour que son transfert ne soit pas effectué »¹. De fait, à l'issue du processus, ce problème pourrait conduire à une hausse globale des effectifs des deux fonctions publiques. En effet, des agents relevant de l'État seraient ainsi maintenus dans les services de l'État avec une charge de travail très amoindrie, tandis que les collectivités seraient contraintes de procéder à de nouveaux recrutements. Ce problème se pose tout particulièrement dans les parcs départementaux de l'Équipement, compte tenu de la polyvalence des agents. C'est pourquoi le Gouvernement a prévu de différer leur partition jusqu'à une date ultérieure, l'article 77 du projet de loi modifié prévoyant que « dans un délai de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi, le Gouvernement déposera devant le Parlement un rapport sur le fonctionnement et l'évolution des parcs d'équipement ».

Enfin, on peut s'attendre à ce que certains services et certains agents opposent une résistance plus ou moins ouverte ou larvée aux transferts, obligeant ainsi les collectivités à opérer de nouveaux recrutements pour exercer les compétences qui leur sont confiées. En effet, il peut être dans l'intérêt des services de l'État de sous-évaluer le nombre d'agents concernés par les transferts afin de diminuer la charge de travail de ceux qui ne sont pas transférés. Une récente enquête de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS) souligne le risque d'une reproduction de ces pratiques de « défausse » déjà observée lors de la mise en œuvre des premières lois de décentralisation². Analysant les mises à dispositions dans le cadre de l'application de la loi du 18 décembre 2003 relative au transfert du RMI aux conseils généraux, l'ODAS relève que « si dans quelques cas les transferts de personnels (mises à disposition dans un premier temps) ont été effectués dans de bonnes conditions, à la satisfaction réciproque des deux parties, force est de constater que le passage de témoin entre les services de l'État (DDASS) et les départements ne se place pas sous les meilleurs auspices. En effet, la quasi-totalité des transferts ont été ou sont actuellement négociés "à la baisse" : les conseils généraux estiment ne pas avoir récupéré l'ensemble des personnels auxquels ils pouvaient prétendre. La perte est souvent substantielle, variant d'un rapport d'un agent pour un et demi dans le meilleur des cas, à un rapport d'un à six dans les cas les plus extrêmes. Plusieurs motifs sont invoqués par les services de l'État : vacances de postes, congés non remplacés, emploi de vacataires. Dans plus de 10 % des cas, le personnel reste positionné physiquement à la DDASS, tout en travaillant pour le compte du département... Toutes les négociations ne sont pas achevées : elles sont parfois âpres et pourraient se conclure dans au

1. JO, Débats, Assemblée nationale, 2^e séance du 4 mars 2004, p. 2451.

2. Pour une analyse approfondie des résistances opposées par les services de l'équipement lors des premières lois de décentralisation, voir H. Jacquot, « L'évolution institutionnelle des services extérieurs de l'équipement à l'heure de la décentralisation », in J.-P. Costa et Y. Jegouzo, *L'administration française face aux défis de la décentralisation*, op. cit. Henri Jacquot rappelle que « les services transférés ne représentent que 5 % des effectifs des DDE, ceux mis à disposition 65 %, les 30 % restants ne travaillant que pour le compte de l'État ».

moins deux situations, par des recours auprès du tribunal administratif »¹. Ce diagnostic « à chaud » sur le processus de partition des DDASS suggère que la négociation des conventions destinées à constater quels sont les services et parties de services mis à disposition des collectivités bénéficiaires des transferts de compétence risque d'être mouvementée. On comprend par conséquent que les sénateurs aient pris l'initiative d'amender l'article 77 du projet de loi pour créer une Commission nationale de conciliation chargée d'examiner les litiges portant sur les conventions réglant la partition des services².

Les choix statutaires des agents concernés par les transferts

Le transfert des services et parties de services concernés soulève également un second problème : celui du choix statutaire des agents transférés, à l'issue de la période transitoire de deux ans durant laquelle ils seront mis à disposition des collectivités bénéficiaires des transferts. Les fonctionnaires concernés disposeront d'un droit d'option leur permettant de choisir entre l'intégration dans un cadre d'emplois de la fonction publique territoriale et le maintien de leur statut antérieur avec mise en position de détachement illimité auprès de la collectivité bénéficiaire du transfert. De nombreux éléments doivent ici être pris en compte pour apprécier quels pourraient être les ressorts de leurs choix. Il semble cependant qu'ils reposent moins sur des critères idéologiques que sur leurs conséquences pratiques pour les agents concernés. L'expérience des transferts réalisés entre les communes et les EPCI à fiscalité propre, récemment analysée, le suggère. La plupart des agents concernés par ces transferts ont accepté leur mutation, les élus s'étant fortement engagés à leur accorder des avantages statutaires et à maintenir les avantages dont ils bénéficiaient dans leur collectivité d'origine³.

Le rapport réalisé par Dominique Cyrot pour le compte du conseil général des Ponts et Chaussées apporte des informations utiles. Celui-ci observe que l'ouverture d'un droit d'option pour les agents des DDE déjà envisagée en 2001 avait fait naître des demandes de précision sur les conditions (statuts, retraites). Mais, ajoutait-il, « une large partie du personnel d'exécution n'a pas d'opposition de principe à la fonction publique territoriale et, si ces conditions étaient satisfaisantes, n'hésiterait pas à passer dans la fonction publique territoriale »⁴. Plus loin il écrit que : « lorsqu'on

1. *La lettre de l'ODAS*, « Enquête flash : la décentralisation du dispositif RMI et la mise en œuvre du RMA dans les départements », mai 2004, p. 2.

2. D'après le projet de loi ainsi amendé, cette commission, placée auprès du ministre chargé des collectivités locales, devrait être présidée par un conseiller d'État et comprendre en outre un nombre égal de représentants de l'État et de représentants de chaque catégorie de collectivités et de leurs groupements.

3. R. Le Saout (dir.), *Les transferts de personnels des communes vers les établissements publics de coopération intercommunale*, op. cit., p. 49.

4. D. Cyrot, *Rapport sur la mise en œuvre de l'article 7 de la loi du 2 décembre 1992*, Conseil général des Ponts et Chaussées, rapport n° 2001-0045-01, La Défense, 13 mars 2001.

aborde avec les agents d'État des subdivisions la question de l'éventuel usage d'un droit d'option, c'est une position attentiste qui s'exprime plutôt qu'une opposition de principe. L'optique paraît surtout à cet égard de mesurer en quoi une telle option pourrait ou non favoriser le projet de "travailler au pays" qui est celle d'une majorité des agents et de connaître précisément les avantages comparatifs offerts respectivement par les deux statuts en balance. À cet égard, l'un des avantages reconnus au statut État est la possibilité d'un départ à la retraite à 55 ans, dont les agents ne savent pas s'il a son équivalent dans la fonction publique territoriale »¹. L'hypothèse selon laquelle nombre d'agents des DDE n'hésiteraient pas à opter pour le statut de la fonction publique territoriale semble d'ailleurs relativement partagée. Réfutant l'idée que la fonction publique territoriale pourrait être considérée comme une « sous-fonction publique », le sénateur socialiste Jean-Claude Peyronnet invitait ainsi à se déprendre de la rhétorique syndicale. Il indiquait que : « dans mon département, j'ai été l'un des premiers à appliquer l'article 7 de la loi de 1992 permettant le partage des DDE. Deux années de concertation émaillées de conflits difficiles ont été nécessaires, mais nombre d'agents concernés souhaitent maintenant faire jouer le droit d'option, c'est-à-dire intégrer la fonction publique territoriale »². L'Assemblée des départements de France faisait également le même constat, soulignant que « parmi les agents de l'équipement affectés à des services dédiés aux compétences départementales, nombre d'entre eux expriment le souhait de poursuivre leur carrière auprès de leur "nouvel employeur" fonctionnel »³.

Bien que les manifestations du printemps 2003 aient pu être interprétées comme le signe d'une hostilité des personnels TOS face à la perspective d'une intégration dans la fonction publique territoriale – encore que le nombre des TOS grévistes n'ait atteint que 14 % au plus fort des mobilisations⁴ – il faut se garder d'y voir là le signe d'une attitude d'opposition intangible. De fait, la situation pourrait se présenter sous un jour différent une fois la loi votée par le Parlement. En effet, quel que soit leur choix statutaire, après une phase transitoire les agents concernés par les transferts seront placés sous l'autorité des chefs des exécutifs locaux et soumis à leur pouvoir disciplinaire, sauf à ce que d'ici là des propositions alternatives leur soient faites. L'enquête réalisée suggère que si une opposition idéologique s'est exprimée au sein des personnels de l'Éducation nationale, d'autres préoccupations beaucoup plus pragmatiques seront prises en compte par les individus lorsqu'ils devront prendre leur décision : rémunérations, déroulement de carrière, conditions de travail et tout particulièrement maintien des tâches individuelles des agents, nombre d'heures de présence, congés⁵, droits et obligations en matière de retraite, conséquences en

1. *Ibid.*, p. 32.

2. *JO*, Débats, Sénat, séance du 14 novembre 2003.

3. 69^e Congrès de l'Assemblée des communautés de France, 13 et 14 octobre 1999, Toulouse, « Délibération sur la mise à disposition des services de l'Équipement ».

4. Si l'on en croit l'évaluation avancée par le ministre délégué aux Libertés locales lors de l'examen en première lecture le 14 novembre au Sénat.

5. Les TOS bénéficient à l'heure actuelle de longues périodes de congés attribués aux personnels de l'Éducation nationale.

termes de mode de vie (notamment du point de vue des trajets domicile travail qui pourraient évoluer¹). De nombreux éléments d'incertitude s'attachent à chacun de ces aspects. Cependant quelques précisions peuvent ici être apportées.

S'agissant tout d'abord de la rémunération, il semble qu'en dépit du principe de parité entre les fonctions publiques affirmé par la loi les rémunérations des agents de la fonction publique territoriale soient souvent supérieures, en particulier pour les personnels de catégorie C. Cette différence de rémunération au bénéfice de la fonction publique territoriale est susceptible d'exercer un attrait important sur les agents concernés. Lors de son intervention au Sénat en conclusion du colloque « Réformer la fonction publique territoriale pour réussir l'acte deux de la décentralisation », le ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire a assuré, en ce qui concerne le régime indemnitaire des agents que « le niveau ne saurait être inférieur à celui dont ils disposaient au moment où ils auront quitté la fonction publique de l'État »². Toutefois, cet attrait ne devrait pas jouer de manière uniforme sur l'ensemble du territoire national. En effet, si les agents de la fonction publique territoriale sont censés bénéficier du même niveau de rémunération quels que soient leurs employeurs, en réalité des écarts importants existent en matière d'avantages acquis, de primes, de régimes indemnitaires et d'avantages associés. « Les collectivités les plus "riches" ont davantage de marges de manœuvre pour attirer les meilleurs agents »³. Les agents transférés dans les collectivités offrant les régimes indemnitaires les plus avantageux devraient ainsi être plus tentés que les autres d'opter pour le statut de la fonction publique territoriale.

On notera également que le changement est susceptible de se traduire par certaines améliorations de leurs conditions de travail. En effet, les équipes de direction des collectivités, davantage soumises à la pression des usagers et souvent en contact plus étroit avec leurs agents, se montrent plus sensibles à l'amélioration des prestations, ce qui peut se matérialiser par un accroissement des moyens de fonctionnement des services transférés. Si ce constat peut être étayé par plusieurs observations que nous développerons plus loin, un exemple significatif peut à ce stade être rappelé : celui des agents des DDE travaillant exclusivement pour le département, placés sous l'autorité fonctionnelle des présidents de conseils généraux en application de l'article 7 de la loi du 2 décembre 1992. L'enquête réalisée par Dominique Cyrot montre que les agents des DDE travaillant exclusivement pour le département bénéficient de certaines améliorations par rapport à leurs collègues qui continuent de travailler pour l'État. Il observe que « les conseils généraux accordent des moyens de fonctionnement nettement plus généreux que l'État »⁴.

1. D. Cyrot, *Rapport sur la mise en œuvre de l'article 7 de la loi du 2 décembre 1992, op. cit.*, p. 12 notait en ce sens à propos de l'application de l'article 7 de la loi du 2 décembre 1992 que « dans les choix individuels qui ont pu être faits par les agents, le critère de la localisation géographique a été souvent déterminant avant toute autre considération ».

2. Intervention le mercredi 12 novembre 2003 de Jean-Paul Delevoye, ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire.

3. J.-J. Hystet et A. Vasselle, *Refonder le statut de la fonction publique territoriale pour réussir la décentralisation*, novembre 2003.

4. D. Cyrot, *Rapport sur la mise en œuvre de l'article 7 de la loi du 2 décembre 1992, op. cit.*, p. 12.

Si de tels éléments sont susceptibles d'inciter les agents transférés à opter pour le statut de la fonction publique territoriale, reste qu'ils ne sont bien évidemment pas les seuls à entrer en considération. Une des questions décisives est celle de la création d'un cadre d'emplois spécifique aux TOS garantissant aux agents transférés qu'ils ne seront pas affectés à d'autres tâches à l'issue de leur éventuelle intégration dans la fonction publique territoriale. Ce point a été vivement abordé lors des débats au Parlement au moment de l'examen en première lecture du projet de loi relatif aux responsabilités locales. Le projet de loi ne règle pas cette question. Il se contente dans son article 80 de préciser que « les fonctionnaires de l'État ayant opté pour le statut de fonctionnaire territorial sont intégrés dans un cadre d'emplois de la fonction publique territoriale dans les conditions prévues par les dispositions statutaires applicables à ce cadre d'emplois ». Nombre de parlementaires de la majorité ont défendu l'intégration des agents dans un des cadres d'emplois existants à la date de l'adoption de la loi, afin de laisser aux exécutifs locaux une très grande souplesse pour la gestion de ces agents ¹. Comme le soulignait Jean-Pierre Schœsteck dans son rapport au nom de la commission des lois du Sénat, « la perspective de la création d'un cadre d'emplois spécifique, dans la fonction publique territoriale, pour accueillir ces agents a été évoquée. Revendiquée par certaines organisations syndicales, elle est redoutée par les élus locaux en raison des lourdeurs de gestion qu'elle ne manquerait pas d'impliquer ».

À l'inverse, les parlementaires de l'opposition, relayant les revendications des organisations syndicales, ont défendu la création de cadres d'emplois spécifiques, afin de protéger ces agents contre d'éventuelles affectations hors des établissements scolaires ². De fait, en l'absence de la création d'un cadre d'emplois spécifique, les exécutifs des collectivités seront libres de déplacer ces nouveaux fonctionnaires détachés ou territoriaux dans d'autres services départementaux. De son côté, le gouvernement s'est engagé à donner satisfaction aux organisations syndicales en créant par décret un cadre d'emplois spécifiques aux TOS leur garantissant notamment qu'ils exerceront exclusivement au sein des établissements scolaires. À l'incertitude pesant sur l'éventuelle création de cadres d'emplois spécifiques s'en ajoutent d'autres : l'article 80 du projet de loi relatif aux responsabilités locales portant dispositions relatives à la situation individuelle des agents n'a pas encore été adopté par le

1. Dans son rapport au nom de la commission des affaires culturelles, le sénateur Philippe Richert, également président de conseil général, s'élevait contre la création de cadres d'emplois spécifiques, soutenant que « serait une contrainte préjudiciable de lier ainsi les collectivités territoriales à ces cadres spécifiques pour les recrutements futurs. Toute latitude doit au contraire leur être ouverte pour faire appel à des catégories de personnels spécialisés, intégrés dans les cadres existants, en particulier en vue de répondre à des besoins nouveaux créés par la technicité des équipements, informatiques notamment », Avis présenté au nom de la commission des affaires culturelles sur le projet de loi relatif aux responsabilités locales par Philippe Richert, sénateur, Sénat, n° 32, annexe au procès-verbal de la séance du 22 octobre 2003, p. 41. Plusieurs députés ont tenté de faire adopter un amendement en ce sens : amendement n° 160 présenté par MM. Gest, Merville, etc. « Dans la première phrase du II de cet article, après les mots : "fonction publique territoriale" insérer les mots : existant à la date de publication de la présente loi ». *JO*, Assemblée nationale, 2^e séance du 4 mars 2004, p. 10.

2. Amendement n° 1033 présenté par les membres du groupe socialiste, lors des débats au Sénat le 14 novembre 2003.

Parlement. À cette inconnue s'ajoute le doute né de la rédaction même de l'article 80-III relatif aux fonctionnaires d'État placés en position de détachement qui prévoit que les modalités de son application seront précisées par un décret en Conseil d'État.

D'autres incertitudes tiennent à l'éventualité d'une réforme du statut de la fonction publique territoriale, fréquemment évoquée par plusieurs responsables de la majorité parlementaire au cours des derniers mois et relayée par deux rapports¹. Ces deux rapports s'accordent sur les problèmes posés par l'existence de quotas dans la fonction publique territoriale dans la mesure où ils freinent le déroulement de carrière de nombre d'agents. Pour renforcer l'attractivité du statut de la fonction publique territoriale, un assouplissement de ces quotas est préconisé². Cette question est centrale dans la mesure où le nombre d'agents transférés optant pour le statut de fonctionnaire territorial sera en partie déterminé par les perspectives de déroulement de carrière offertes. En ce sens, les effets de la loi relative aux responsabilités locales sont dépendants d'une éventuelle réforme de la fonction publique territoriale.

Par ailleurs le nombre d'agents choisissant le statut de fonctionnaire territorial résultera des droits et obligations en matière de retraite offerts par chacun des deux statuts³. Lors de son intervention au Sénat en conclusion du colloque « Réformer la fonction publique territoriale pour réussir l'acte deux de la décentralisation », le ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire a affirmé que le régime des retraites ne saurait inquiéter les intéressés car « la loi du 21 août 2003 a rendu comparables les avantages prévus par chacun de ces deux régimes »⁴.

Toutefois, même si certains agents préféreraient être placés en détachement au sein de leur collectivité d'accueil, le nombre d'agents acceptant d'opter pour le statut de la fonction publique territoriale pourrait être nettement supérieur à ce que pouvaient laisser supposer les manifestations du printemps 2003. De plus, on ne saurait se satisfaire du chiffre de 130 000 agents avancé et conclure à une augmentation mécanique à due concurrence des effectifs des collectivités territoriales. D'autres éléments méritent d'être pris en compte pour apprécier les effets de la réforme. À cet

1. B. Dreyfus, *Rapport à Monsieur le ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire sur la mise en œuvre du dispositif législatif sur la Fonction publique territoriale*, novembre 2003 ; J.-J. Hyest et A. Vasselle, *Refonder le statut de la fonction publique territoriale pour réussir la décentralisation*, novembre 2003.

2. Pour Jean-Jacques Hyest et Alain Vasselle, « chacun s'accorde sur la nécessité d'un assouplissement des quotas de promotion interne, d'avancement de grade, et des seuils démographiques de recrutement ». Pour Bernard Dreyfus, « la saturation des quotas a pour effet de bloquer le déroulement de carrière de nombre d'agents. Il pourrait dès lors être proposé d'assouplir les quotas de la catégorie C... ».

3. Des différences semblent subsister. Ainsi, un fonctionnaire d'État exerçant en métropole qui, à la retraite, s'installe dans un département d'outre-mer bénéficie de la prime de vie chère, ce qui n'est pas le cas du fonctionnaire territorial.

4. En revanche, le choix d'une fonction publique implique le régime de retraite : « en choisissant de conserver leur statut d'agents de l'État ou, à l'inverse, d'intégrer la fonction publique territoriale, les agents titulaires font implicitement le choix entre le régime de pensions de l'État et celui de la CNRACL », intervention le mercredi 12 novembre 2003 de Jean-Paul Delevoye, ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire.

égard, l'analyse de l'évolution des comportements des collectivités depuis le début des années quatre-vingt permet de formuler plusieurs hypothèses sur les effets des nouveaux transferts de compétence.

Les effets inflationnistes d'une gestion de proximité

Bien des éléments suggèrent en effet que les nouveaux transferts de compétence vont susciter une volonté d'amélioration des prestations assurées à la population. À ce titre, on peut parler d'un « effet de proximité ».

Cette appréciation est en premier lieu fondée sur l'expérience des transferts réalisés dans les années quatre-vingt. Ils se sont traduits par un accroissement de l'offre de services publics, remarquable à travers l'évolution de la fiscalité locale, car les élus considèrent invariablement que les compétences qui leur sont transférées par l'État nécessitent une remise à niveau pour satisfaire aux exigences de leurs concitoyens. Ce point a été bien rappelé par Bernard Derosier lors de l'examen en première lecture à l'Assemblée nationale du projet de loi relatif aux responsabilités locales. Ce député soulignait ainsi que « la décentralisation n'est pas économe, elle implique un certain nombre de remises à niveau et d'améliorations – c'est en quelque sorte la rançon de la démocratie de proximité. Il suffit pour s'en convaincre de comparer l'évolution du niveau des prélèvements obligatoires des administrations publique locales (APUL) entre 1980 et 1986 : il est passé de 4,6 % du PIB en 1980 à 5,8 % en 1986 ». Sur ce point, un débat comparable à celui qui a accompagné les premiers transferts de compétences s'est ouvert avec la perspective de la nouvelle phase de décentralisation. Les termes de la discussion montrent que le niveau auquel sont prises les décisions revêt une importance stratégique parce que la hiérarchisation des intérêts se modifie corrélativement.

L'exemple de la cession aux départements de certaines routes classées routes nationales illustre ce raisonnement. Tout en étant majoritairement demandeurs de ce transfert, les élus font ainsi valoir que le réseau que l'État s'apprête à leur léguer est aujourd'hui mal entretenu. Pour fonder cette assertion, ils s'appuient sur différents rapports de la Cour des comptes indiquant que les autorités nationales ont donné la priorité au développement du réseau au détriment de sa maintenance¹. Ces documents soulignent par ailleurs que de 1988 à 1997, le trafic automobile sur le domaine public routier national a augmenté de 22 %, le réseau s'est accru de 11 % tandis que les moyens financiers que l'État y consacrait ont chuté de 17 %². Certains élus réclamaient le transfert de cette compétence au nom d'une volonté d'amélioration de l'offre. Ainsi, relayant la position de l'Assemblée des départements de France, le président du conseil général du Loiret se prononçait, amendement à l'appui, en

1. Cour des comptes, *Rapport public sur la politique routière et autoroutière : évaluation de la gestion du réseau national*, 1992.

2. Cour des comptes, *Rapport public annuel*, 2000, p. 612.

faveur du transfert de l'entretien des routes nationales lors d'un débat au Sénat en janvier 2002, afin de pouvoir y consacrer davantage de moyens : « je ne suis nullement gêné pour demander le transfert des charges correspondantes... Il n'y a pas de coût supplémentaire pour l'État : s'il met 100 une année, il versera 100 au département. Il appartiendra à ce dernier de faire en sorte que ces 100 "fassent des petits". En général, on fera 200 ou 300 par rapport à ce qui est fait jusqu'à présent »¹.

L'appréciation portée par les élus laisse ainsi clairement supposer que la prise en charge par les conseils généraux d'une partie du patrimoine routier détenu aujourd'hui par l'État s'accompagnera d'un processus de « rattrapage » visant à mieux répondre aux besoins des usagers. Mais les élus ne semblent pas être les seuls à penser que le transfert de nouvelles compétences va exercer une pression en faveur de l'amélioration de l'offre. D'autres acteurs semblent partager de longue date cette analyse. Comme le remarque un haut fonctionnaire territorial, « *il est évident que les élus vont vouloir en faire plus, vont vouloir améliorer les prestations* »². Les réactions de certains secteurs professionnels susceptibles de bénéficier de la décentralisation montrent qu'il s'agit d'une croyance partagée, et sans doute « bien fondée ». On peut noter en ce sens les réactions très favorables du secteur du BTP à l'idée d'une décentralisation des routes rapportées par Jean-Marc Offner³. Il observe en ce sens que « le lobby routier pense que les collectivités territoriales seraient plus disposées à dégager les ressources nécessaires que l'État central, étant mieux à même que celui-ci d'apprécier l'intérêt et l'urgence des travaux pour les populations desservies »⁴.

La perspective du transfert de nouvelles responsabilités aux collectivités en matière de politiques éducatives suscite des anticipations comparables. Celles-ci apparaissent fondées si l'on se réfère aux effets des transferts de compétences réalisés en matière de lycées en 1986. Marie-Jacqueline Marchand rappelle en ce sens que « le rapprochement du niveau décisionnel des bénéficiaires de crédits, le rapprochement des offres et des demandes de formation favorisent une meilleure perception des besoins et permettent (voire imposent...) une meilleure adéquation des moyens. Plus conscients des besoins ressentis par les populations de leurs territoires, les élus prennent des décisions et mettent en place un dispositif opérationnel plus conforme à leur attente et plus largement négocié qu'au niveau de l'État. Au total, les régions, conscientes de l'urgence des besoins et soucieuses d'affirmer pleinement leur responsabilité dans une compétence récente et structurante pour le développement de leur territoire, se sont engagées financièrement très au-delà des actions menées antérieurement par l'État. Pour l'ensemble des vingt régions (excluant la Corse et l'Ile-de-France) le total des dépenses scolaires est multiplié (en francs courants) par 2,4 entre 1986 et 1988 »⁵. Le transfert des collèges aux conseils généraux se traduit

1. Intervention d'Éric Doligé, *JO*, Débats, Sénat, 1^{re} séance du 17 janvier 2002.

2. Entretien.

3. J.-M. Offner, « Les transferts de compétences dans le domaine des routes », communication au colloque organisé par le GRALE « Réforme de la décentralisation, réforme de l'État », Assemblée nationale, 22 et 23 janvier 2003.

4. Christian Gerondeua, délégué général de l'Union routière de France, 2001.

5. M.-J. Marchand, « Les lycées, les régions : an III », *Politiques et Management public*, n° 1, mars 1991.

d'ailleurs par un accroissement très sensible des moyens. Ainsi, pour ne citer que cet exemple, le conseil général de Seine-Maritime consacrait 320 millions de francs à l'exercice de cette compétence, alors que le montant de la dotation qui lui était attribuée au titre des collèges ne s'élevait qu'à 75 millions de francs en 2002. De fait, durant les années 1980-1990, on a assisté à un accroissement très sensible du nombre d'élèves dans les collèges et les lycées, accompagné d'un accroissement important de la surface d'accueil. Responsables de la construction et de l'entretien des collèges et des lycées depuis la loi de 1985, les départements et les régions ont investi massivement dans la construction de nouveaux collèges et lycées. « 237 lycées d'enseignement général ont été ouverts entre les rentrées scolaires de 1986 et 1992, dont 79 pour la seule région Ile-de-France. Durant la même période, 27 nouveaux collèges par an étaient construits par les conseils généraux... En près de vingt ans, la surface cadastrale a augmenté d'environ 20 % et de plus de 28 % pour les surfaces bâties au sol »¹. Tandis que les collectivités multipliaient le nombre de collèges et de lycées pour accueillir un nombre d'élèves plus important, les effectifs de techniciens, ouvriers et de service, restés de la responsabilité et sous l'autorité de l'État n'ont quasiment pas progressé. « Les collectivités territoriales ont été tributaires des moyens insuffisants alloués par l'État : les effectifs des personnels techniciens, ouvriers et de service sont passés de 93 873 en 1986 à 96 282 en 2003 soit une augmentation de 2,5 % déconnectée de besoins nouveaux »². L'éventualité d'un transfert de responsabilités aux collectivités dans ce domaine peut laisser penser que certaines d'entre elles ne se satisferont pas des effectifs qui leur seront confiés et qu'elles seront donc conduites à pratiquer de nouveaux recrutements.

Lors de l'examen en première lecture du projet de loi relatif aux responsabilités locales, cet « effet de proximité » a occupé une large part des débats. Des parlementaires de l'opposition ont fréquemment relevé que le transfert de nouvelles compétences devrait être accompagné de nouveaux recrutements. Ainsi, s'exprimant au nom du groupe socialiste, Alain Néry soulignait-il que depuis deux ans, aucun poste de TOS n'avait été créé. Et ce député d'ajouter : « les besoins sont très importants et nous devons donc créer des postes »³. Il semble toutefois que la pression en ce sens ne s'exercera pas de manière uniforme, en raison de l'inégale répartition des effectifs transférés sur le territoire. C'est ce qu'a notamment fait valoir le président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, Pascal Clément : « nous savons bien – d'où la crainte des collectivités locales – qu'au regard des missions transférées les personnels ne seront pas forcément suffisants. C'est vrai pour les ports, les aéroports, les DDE ou les TOS. En fonction des secteurs, il y aura des surplus, mais aussi des trous, et il faudra alors compléter les effectifs »⁴. La perspective de nouveaux recrutements paraît d'autant plus probable que les effectifs de TOS sont aujourd'hui

1. Avis présenté au nom de la commission des affaires culturelles sur le projet de loi relatif aux responsabilités locales par Philippe Richert, sénateur, Sénat, n° 32, annexe au procès-verbal de la séance du 22 octobre 2003, p. 8.

2. *Ibid.*

3. *JO*, Débats, Assemblée nationale, 1^{re} séance du 3 mars 2004, p. 2364.

4. *JO*, Débats, Assemblée nationale, 2^e séance du 4 mars 2004, p. 2452.

répartis de manière très inégalitaire sur le territoire national. Les statistiques dont on dispose au niveau des académies font apparaître des différences très sensibles dans les taux d'encadrement. Si le taux moyen d'encadrement au niveau national est de 20,1 TOS pour 1 000 élèves, des académies connaissant des taux sensiblement inférieurs (Aix-Marseille : 17,3 ; Strasbourg : 16,9 ; Versailles : 17,0) tandis que d'autres bénéficient de taux très nettement supérieurs (Limoges : 32,0 ; Clermont-Ferrand : 27,7 ; Rennes : 25,0). Si on utilise un autre indicateur, le ratio m²/agent, des différences sont également repérables avec des ratios élevés pour certaines académies (Aix-Marseille : 863 ; Strasbourg : 950 ; Versailles : 905) et faibles pour d'autres (Limoges 689 ; Clermont-Ferrand : 791 ; Rennes : 760). Compte tenu de l'insuffisance du nombre de TOS par élèves dans certaines académies que semblent faire apparaître ces statistiques, on peut penser que les collectivités situées dans leur ressort seront amenées à recruter de nouveaux agents pour compenser ces déficits. Ce risque inflationniste a été notamment mis en évidence par le rapport parlementaire de la commission des affaires culturelles du Sénat précité.

Selon ce rapport, le transfert de ces compétences de l'État aux collectivités devrait soumettre ces dernières à de fortes pressions en faveur de l'amélioration de l'offre chaque fois que l'on observe une insuffisance progression des effectifs au cours des vingt dernières années, et de fortes disparités territoriales d'une académie à l'autre dans les dotations en personnel TOS. « Les collectivités risquent d'être soumises à des pressions déraisonnables de personnel supplémentaire de la part des établissements, dans la mesure où il peut sembler plus aisé et fructueux de s'adresser à un élu local qu'à un rectorat en vue de solliciter des moyens accrus »¹. Le ministre délégué aux Libertés locales a reconnu que l'existence de tels sous-effectifs dans certaines académies risquait de contraindre les collectivités à embaucher de nouveaux agents, sous la contrainte des associations de parents d'élèves, et de la communauté éducative. Présentant le transfert des TOS aux départements et aux régions, il a ainsi déclaré : « nous donnons aux collectivités locales la liberté de réparer les carences et les insuffisances de l'État et de mettre un terme aux inégalités – que vous dénoncez sans cesse – et que [l'État] avait lui-même créées ! »². Une telle perspective n'a pas été sans inquiéter nombre de parlementaires, y compris dans les rangs de la majorité. Ainsi M^{me} Péresse ou M. Lequillier, élus de circonscriptions situées dans le ressort de l'académie de Versailles – faiblement dotée en TOS – ont défendu des amendements tendant à assurer une péréquation³.

Les bénéfices électoraux escomptés de toute amélioration de l'offre de services publics – particulièrement forte dans les domaines de compétences nouvellement transférés – exercent également une pression à la hausse qui, dans certains cas, est directement alimentée par les démarches des groupes d'intérêts auprès des exécutifs

1. Avis présenté au nom de la commission des affaires culturelles sur le projet de loi relatif aux responsabilités locales par Philippe Richert, sénateur, Sénat, n° 32, annexe au procès-verbal de la séance du 22 octobre 2003, p. 45.

2. *JO*, Débats, Sénat, séance du 14 novembre 2003.

3. *JO*, Débats, Assemblée nationale, interventions de Pierre Lequillier, p. 2375.

élus. À cet égard, les transferts de compétence prévus nourrissent l'appréhension des fonctionnaires territoriaux et des élus. Ils craignent de devoir opérer de nouveaux recrutements pour assurer dans de bonnes conditions les responsabilités qui vont leur être confiées. En effet, de leur point de vue, les activités que leur transmet l'État sont actuellement sous-financées et ils devront en assumer les conséquences devant leurs électeurs. Les propos du secrétaire général de l'Association des maires de France lors du dernier Congrès des maires sont à cet égard particulièrement révélateurs : « *le Sénat a voté dans un amendement le transfert de la médecine scolaire aux départements. Dans un département comme le mien, il y a cinq médecins scolaires. Il en faudrait quinze. Trois fois plus. Va-t-on longtemps résister aux enseignants, aux parents d'élèves qui, à juste titre, viendront nous dire : la santé de nos enfants est essentielle, il faut la prendre en compte. Croyez-vous que nous pourrions en rester aux cinq que nous avons actuellement et que nous ne serons pas obligés progressivement d'aller aux quinze qui sont nécessaires ?* »¹. La crainte d'un « nécessaire rattrapage » s'enracine dans l'expérience des années quatre-vingt au cours desquelles ils avaient été conduits, on l'a souligné, à augmenter très sensiblement le montant des impôts. C'est ce que rappelle notamment un ancien directeur général des services d'un département : « *il y a eu une inflexion à partir des lois de décentralisation, 1983-1984, à partir du moment où les collectivités, surtout les communes et les départements, ont décidé d'exercer les compétences qui leur avaient été transférées. Dans les départements ça a été particulièrement vrai dans le secteur sanitaire et social où il y a une volonté de développer l'aide sociale, à l'enfance, aux personnes âgées avec un nombre non négligeable de création de postes* »².

Une hypothèse de croissance des effectifs à nuancer par la variable budgétaire

Toutefois, l'effet de proximité, la volonté de « rattrapage » ou de « remise à niveau » et le caractère incomplet des transferts ne sont pas les seules variables à prendre en compte pour anticiper sur l'évolution des effectifs suscitée par l'acte deux de la décentralisation. La volonté de procéder à des recrutements pour améliorer les services rendus à la population ou la nécessité de « compenser » des transferts incomplets va naturellement être limitée par le défaut d'élasticité des ressources budgétaires des collectivités. En effet, comme nous l'avons rappelé dans la première partie de ce travail, il existe un lien entre la richesse d'une collectivité et sa propension à l'embauche, les collectivités se comportant comme des consommateurs qui agissent en fonction de leur pouvoir d'achat. Le développement de l'emploi sera ainsi soumis à l'évolution budgétaire des collectivités, elle-même dépendante des concours financiers de l'État, de la compensation plus ou moins généreuse des transferts de compétences et d'agents – désormais soumise à l'appréciation du Conseil

1. Intervention d'André Laignel devant le Congrès des maires de France, 18 novembre 2003.

2. Entretien.

constitutionnel¹ – et des décisions des collectivités en matière de fiscalité. De ce point de vue, il semble que l'avenir soit relativement sombre. En effet, le ministre de l'Économie et des Finances vient d'annoncer qu'il souhaitait associer davantage les collectivités locales à la réduction du déficit public. Un rapport élaboré en vue du débat d'orientation budgétaire qui devrait se dérouler le 24 juin 2004 à l'Assemblée nationale souligne que l'état des finances publiques en France (actuellement le plus élevé de l'Union européenne en terme de déficit rapporté au produit intérieur brut, avec 4,1 % du PIB en 2003) est lié aux finances non seulement de l'État et de la Sécurité sociale mais aussi des collectivités locales. Si ces dernières sont en excédent depuis 1996, c'est moins en raison de la maîtrise de leurs dépenses, « qui ont crû plus rapidement que l'ensemble des dépenses publiques » depuis 1996, qu'à cause d'une hausse rapide de leurs recettes, notamment fiscales, déplore ce rapport. Ce document relève qu'une « meilleure implication dans la stratégie d'ensemble des finances publiques, reposant sur la maîtrise pérenne de la dépense, pourrait être recherchée, comme c'est le cas dans plusieurs pays européens à travers des pactes de stabilité interne ».

Dans un contexte marqué par la réduction des marges de manœuvre budgétaires de l'État comme des collectivités, et par la volonté affichée de contenir la progression de la pression fiscale, les chefs des exécutifs des collectivités les plus pauvres pourraient ainsi être soumis à de fortes tensions contradictoires : effet de proximité et caractère incomplet des transferts d'agents d'un côté, marges de manœuvre budgétaires réduites de l'autre, les arbitrages s'annoncent délicats. Certaines collectivités paraissent particulièrement exposées, comme en témoigne l'initiative exceptionnelle du président (PS) du conseil général du Gers, Philippe Martin. Le 30 avril 2004, celui-ci a écrit au Premier ministre pour lui demander de conserver sous compétence de l'État le réseau gersois des routes nationales, estimant que sa collectivité n'avait pas les moyens de l'entretenir². Expliquant que son conseil général « n'a pas les moyens budgétaires de moderniser et de sécuriser un itinéraire sur lequel l'État n'a consenti aucun investissement significatif depuis plusieurs dizaines d'années », le président du conseil général du Gers ajoutait que « le transfert par l'État des seules recettes d'entretien ne saurait couvrir les dépenses d'investissement nécessaires ». On notera que cette initiative exceptionnelle a reçu le soutien public du sénateur (UMP), Yves Rispat, également leader de l'opposition au sein du conseil général du Gers³.

Ces tensions peuvent expliquer le scepticisme, voire l'opposition larvée, qui s'est exprimé au sein de la majorité parlementaire au moment du vote en première lecture

1. La nouvelle rédaction de l'article 72-2 de la Constitution stipule en effet que « tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi ».

2. Celui-ci écrivait : « Je vous demande solennellement de conserver sous compétence d'État l'intégralité du réseau routier national desservant le Gers et ce jusqu'à ce que sa modernisation soit effectivement réalisée ».

3. *Le Monde*, 1^{er} juin 2004.

du projet de loi relatif aux responsabilités locales ou lors de l'examen du projet de loi organique sur l'autonomie financière des collectivités locales. C'est dire que l'évolution globale des budgets, impossible à anticiper à ce stade, constitue une variable déterminante dans le cadre d'une analyse prospective sur l'évolution des effectifs des collectivités.

La décentralisation, une opportunité pour réorganiser les services

La nouvelle étape de la décentralisation doit enfin être envisagée en tant qu'occasion ou opportunité de réforme pour les équipes de direction des collectivités territoriales. A ce titre, elle est susceptible de produire de nombreux effets induits et d'influer à la baisse sur le niveau des effectifs des collectivités. Comme toute réforme d'une certaine ampleur, on peut en effet s'attendre à ce qu'elle soit saisie par les équipes de direction comme une occasion de procéder à des réorganisations des services. Deux grands types d'initiatives peuvent être envisagés. Les collectivités peuvent, d'une part, d'être tentées de procéder à des changements internes destinés à réduire leurs besoins en main-d'œuvre. Elles pourraient, d'autre part, développer de nouvelles pratiques d'externalisation.

L'analyse rétrospective montre que les collectivités sont engagées dans un processus d'optimisation qui tend à réduire leurs besoins en personnel. Tout laisse penser que les nouveaux transferts de compétence s'accompagneront donc de réorganisations des services transférés. En effet, bien des responsables administratifs des collectivités territoriales estiment que les progrès considérables accomplis en matière de gestion interne trouveront là un secteur d'application. Ils pourraient ainsi engager des « stratégies d'optimisation » aboutissant à plus long terme à une réduction des besoins en personnel. Les opinions semblent relativement convergentes, tout particulièrement au sujet des agents chargés de l'accueil, de la restauration, de l'hébergement et de l'entretien général et technique dans les lycées et les collèges, bien que certains l'affirment de manière plus péremptoire que d'autres. Les propos de l'ancien président de la région Lorraine, Gérard Longuet, illustrent bien le premier registre : « plus je discute avec les chefs d'établissement, déclarait-il, plus je me rends compte que l'on rendrait un service à l'État en nous occupant de ces personnels qui ne sont pas gérés »¹. L'idée selon laquelle les effectifs employés par l'État pour l'entretien des collèges et lycées devront être réorganisés semble néanmoins bien partagée. Un haut fonctionnaire territorial déclare ainsi : « quand les départements ont commencé à regarder quel était le personnel des TOS dédié aux collèges, ils ont trouvé des effectifs très importants, dans un monde syndicalisé, autogéré... Nous avons une expérience de gestion des écoles, on sait comment on gère une école, on sait quels sont nos taux et quels sont ceux de l'État. Ceux de l'État sont très élevés...

1. *Le Monde*, 6 juin 2003.

L'analyse prospective de l'évolution des effectifs des collectivités territoriales

On est capable d'optimiser la gestion des compétences qui vont nous être transférées, de réduire les effectifs »¹.

Avant les élections régionales et cantonales de mars 2004, certaines équipes de direction réfléchissaient déjà aux réorganisations possibles. Le directeur général des services d'une région affirmait ainsi que les services de restauration scolaire dans les collèges et les lycées pourraient être modernisés en partenariat avec les communes qui assurent déjà la restauration scolaire dans les écoles : « *une même cuisine centrale peut servir des repas qui seront ensuite distribués dans les écoles, les collèges et les lycées d'un même secteur géographique. Il y a là des sources d'économies sur les postes possibles, on peut faire des économies d'échelle. Pour ça, il faudra redéployer les effectifs* »². D'autres stratégies d'optimisation étaient également envisagées pour assurer l'entretien et les réparations dans les collèges et les lycées. Pour le directeur général des services d'une région, « *ce secteur peut être rationalisé en mettant au point des équipes mobiles chargées des travaux. On pourrait laisser sur place, dans chaque lycée, des effectifs très réduits et avoir des équipes d'intervention* »³. Une nouvelle organisation du travail pourrait en effet rapidement voir le jour, induisant de nouveaux partages des tâches avec, d'un côté, des agents conservant des fonctions polyvalentes maintenus sur place et, de l'autre, des agents plus spécialisés et mobiles. Cette perspective est mise en avant par le sénateur Philippe Richer dans son rapport pour avis au nom de la commission des affaires culturelles sur le projet de loi relatif aux responsabilités locales (2^e lecture). Il est ainsi envisagé de « *prendre en compte le développement des équipes mobiles d'ouvriers professionnels (EMOP) ou d'équipes mobiles d'ouvriers d'entretien spécialisés (EMOES), faisant intervenir des personnels TOS dont le service [serait] partagé entre plusieurs établissements* »⁴.

Pour autant, la nature et l'ampleur des réorganisations entreprises devraient différer d'une région à l'autre et d'un département à l'autre. En effet, les disparités de dotation en TOS sont très différentes selon les lieux, comme le rappelait Philippe Richer, au cours des débats au Sénat : « *ce qui va changer, c'est la mise en harmonie sur l'ensemble du territoire de la collectivité des moyens alloués aux établissements et la dynamisation probable dans un certain nombre de secteurs de ces moyens. Il y a de grandes disparités, dans un département ou dans une région, d'un établissement à l'autre, et il y a de grandes disparités à l'échelon national entre régions et entre départements s'agissant des conditions de travail des personnels TOS. La plus grande attention que les collectivités vont prêter à ces personnels et à leur travail devrait contribuer à faire disparaître ces disparités en même temps qu'à améliorer l'efficacité* »⁵.

La réorganisation devrait être cependant plus difficile à entreprendre si un cadre d'emplois spécifique aux TOS était créé, conformément aux engagements pris par le

1. Entretien.

2. Entretien.

3. Entretien.

4. Rapport de Philippe Richer au nom de la commission des affaires culturelles, 2^e lecture, Sénat.

5. JO, Débats, Sénat, séance du 14 novembre 2003.

Gouvernement vis-à-vis des organisations syndicales. En effet, la création d'un tel cadre d'emplois limiterait les possibilités de redéploiement des agents dans d'autres services départementaux ou régionaux. Ces contraintes devraient cependant s'estomper en raison de la pyramide des âges, comme le relevait Nicole Borvo au cours des débats parlementaires : « bien entendu, nous savons très bien que, progressivement, les personnels transférés pourront être utilisés par les conseils généraux et les conseils régionaux pour occuper d'autres emplois, certes très importants pour ces collectivités, mais qui n'auront rien à voir avec l'Éducation nationale »¹. Le renouvellement démographique va ainsi jouer comme un élément facilitant les réorganisations, qu'il s'agisse des réorganisations internes comme du développement de l'externalisation.

Comme nous l'avons rappelé dans la première partie de ce travail, l'externalisation s'est considérablement développée au cours des vingt dernières années, les premières lois de décentralisation ayant contribué à amplifier cette tendance pour des raisons tant organisationnelles que budgétaires. Alors que la première décentralisation avait été pensée comme un projet de modernisation de l'action publique, le retrait de l'État devant corrélativement se traduire par un renforcement du pouvoir local, elle a abouti à « un incroyable succès des groupes de services urbains », appelant ce jugement de Dominique Lorrain : « il y a eu bifurcation »². Pareil processus de bifurcation pourrait se reproduire, compte tenu du contexte démographique et budgétaire dans lequel la nouvelle décentralisation va intervenir. De fait, plus les missions des collectivités se développent du fait des transferts comme du fait de la demande des usagers, plus le choix de la délégation apparaît comme une alternative sécurisante à la gestion directe. De ce point de vue, le diagnostic formulé avec beaucoup de finesse par Dominique Lorrain, peu de temps après l'adoption des premières lois de décentralisation, reste pertinent. « Il faut considérer, écrivait-il, que pour bien des élus, les formules de gestion déléguée sont celles qui offrent la plus grande protection. On observera que dans une période de très grande augmentation des responsabilités des élus locaux, toute solution qui peut les alléger présente des avantages. Si bien qu'un effet paradoxal de la décentralisation, conçue pour renforcer le pouvoir local, est d'accélérer un report en faveur du secteur privé »³. Cette perspective mérite d'être envisagée avec d'autant plus de sérieux qu'elle est aujourd'hui directement évoquée par de nombreux élus. Ainsi que l'indiquait, par exemple dès 1999, le président du conseil général du Rhône, Michel Mercier, dans un rapport sénatorial, « une partie des tâches des ATOS pourrait également être confiée à des sous-traitants : cela est plus particulièrement vrai pour le nettoyage et la restauration. Le ministère de l'Éducation nationale étudie actuellement le développement des formules d'externalisation »⁴. Conformément aux remarques présentées ci-dessus, d'ici 2015 les départs

1. *JO*, Débats, Sénat, séance du 14 novembre 2003.

2. D. Lorrain, « France : le changement silencieux », *op. cit.*, p. 128.

3. D. Lorrain, « Le grand fossé. Le débat public/privé et les services urbains », *op. cit.*, p. 96.

4. M. Mercier, *Pour une République territoriale – l'unité dans la diversité*, rapport Sénat n° 447, 1999-2000.

massifs à la retraite pourraient servir de levier à une externalisation croissante des services, limitant d'autant la progression des effectifs propres.

Cette question a fait l'objet de vifs débats lors de l'examen en première lecture au Parlement du projet de loi relative aux responsabilités locales, nombre de parlementaires de l'opposition s'inquiétant de cette éventualité. Au nom du groupe communiste, Annie David affirmait en ce sens qu'« il ne faut pas être devin pour comprendre par exemple que, d'ici à quelques années, l'entretien sera massivement confié au privé »¹. Si les orateurs du PCF ont particulièrement insisté sur le risque d'une externalisation, c'est qu'ils étaient sans doute conscients que la tentation serait grande pour les collectivités, comme le soulignait un député communiste, Daniel Paul : « comment nier que le transfert de ces responsabilités vers les collectivités risquerait d'ouvrir la voie à la privatisation ? La raison en est très simple : accablés par le poids financier des compétences qu'ils exercent, à quoi s'ajoutera celui des nouveaux transferts, bon nombre de responsables de collectivités pourraient céder aux offres que leur feraient miroiter de grandes entreprises de restauration, dont la décence m'empêche de citer le nom, ou de grandes entreprises de nettoyage, que je ne citerai pas davantage, *mais dont on sait qu'elles coûtent moins cher* »². La tentation du recours au privé n'a pas davantage été démentie par les élus socialistes, Augustin Bonrepaux soulignant par exemple qu'un président de conseil général qui ne serait pas satisfait de l'entretien des locaux scolaires pourrait le confier à des entreprises privées³.

De leur côté, nombre de parlementaires de la majorité ont fait valoir que l'externalisation pourrait avoir leur préférence. Ainsi Michel Piron qui soulignait : « s'agissant de l'entretien des établissements, la question est simple : il s'agit de savoir ce qui importe le plus : qu'il soit assuré par des agents de l'Éducation nationale plutôt que par des entreprises privées, ou qu'il soit correctement assuré et au meilleur coût pour la collectivité ? Ce qui m'importe le plus, à moi, c'est que ces travaux soient bien faits et au meilleur coût pour la collectivité »⁴. La même opinion était exprimée par le ministre de l'Enseignement scolaire, ainsi que l'a rappelé Michel Vaxès au cours des débats, dénonçant une logique de concurrence systématique entre privé et public destinée à servir de levier pour élever la productivité du secteur public : « Xavier Darcos a affirmé au mois de mars 2003 dans le journal *La Croix* : “que le département ou la région puisse faire appel à des médecins libéraux pour les visites médicales ou à des entreprises privées pour la restauration scolaire ne me choque pas. Je suis ministre des élèves de l'enseignement scolaire et non ministre des structures” »⁵. C'est la raison pour laquelle de nombreux parlementaires de l'opposition ont déposé des amendements pour tenter de se prémunir contre le développement de ce mouvement d'externalisation. Le groupe communiste a par exemple déposé un

1. *JO*, Débats, Sénat, séance du 14 novembre 2003.

2. *JO*, Débats, Assemblée nationale, 1^{re} séance du 3 mars 2004, p. 2367.

3. *JO*, Débats, Assemblée nationale, 1^{re} séance du 3 mars 2003, p. 2366.

4. *JO*, Débats, Assemblée nationale, 1^{re} séance du 3 mars 2004, p. 2366.

5. *JO*, Débats, Assemblée nationale, 1^{re} séance du 3 mars 2004, p. 2373.

amendement destiné à interdire l'externalisation des missions d'accueil, de restauration, d'hébergement et d'entretien général et technique assurées par les TOS¹. Qu'il n'ait pas été adopté peut laisser penser que l'externalisation de ces missions se développera au cours des prochaines années.

Comme nous l'avons rappelé dans la première partie de ce travail, l'ampleur de ce mouvement dépend cependant pour partie des règles juridiques encadrant les pratiques d'externalisation. Leur transformation pourrait avoir des effets importants. De même que la suppression des cahiers des charges types et la possibilité de réclamer des droits d'entrée aux délégataires avaient contribué à l'extension des pratiques de délégation au début des années quatre-vingt², la nouvelle ordonnance sur les « contrats de partenariat entre le secteur public et les entreprises privées » (CPPP), qui vient d'être adoptée par le Gouvernement pourrait donner un nouvel élan aux pratiques d'externalisation³. Ce texte autorise désormais l'État et les collectivités territoriales, à partir du mois de juillet, à confier par des contrats administratifs à des tiers une mission globale relative au financement d'investissements immatériels, d'ouvrages ou d'équipements nécessaires au service public, à la construction ou transformation des ouvrages ou équipements, ainsi qu'à leur entretien, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion, et, le cas échéant, à d'autres prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée⁴.

Venant enrichir la palette des outils de gestion externe aux côtés des marchés publics et des délégations de service public, ces contrats de partenariat pourraient susciter un vif engouement de la part des responsables locaux, tout particulièrement dans un contexte marqué par des tensions budgétaires et de nouveaux transferts de compétences. Les élus risquent en effet d'être tentés d'utiliser ces nouveaux contrats comme instruments de limitation de la pression fiscale, dès lors qu'ils autorisent des reports de charges sur les générations futures et permettent de dégager des ressources pour financer d'autres actions à forte rentabilité politique immédiate. En effet, comme le rappelait Dominique Lorrain, « aujourd'hui, la contrainte des élus est de parvenir à prouver qu'ils sont dynamiques tout en limitant la pression fiscale. Dans ce cas, la gestion déléguée devient la solution du moment. Elle permet de réduire les budgets publics – en “sortant” le personnel – tout en produisant une recette exceptionnelle »⁵. « Lorsque les budgets publics se tendent, le recours à la gestion déléguée et aux autres techniques de débudgétisation sont des moyens de retrouver une marge d'action »⁶.

1. Assemblée nationale, 1^{re} séance du 3 mars 2003, amendement n° 1151.

2. Voir *infra*, première partie, chapitre 2.

3. Ordonnance n° 2004-566 du 17 juin 2004, prise en application de l'article 6 de la loi du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, *JO* du 19 juin 2004.

4. Le cocontractant de la personne publique assure la maîtrise d'ouvrage des travaux à réaliser. Il peut se voir confier tout ou partie de la conception des ouvrages. La rémunération du cocontractant fait l'objet d'un paiement par la personne publique pendant toute la durée du contrat. Elle peut être liée à des objectifs de performance assignés au cocontractant.

5. D. Lorrain, « France : le changement silencieux », *op. cit.*, p. 118.

6. D. Lorrain, « Après la décentralisation. L'action publique flexible », *Sociologie du travail*, n° 3, 1993, p. 300.

Reste que l'ampleur et la nature des réorganisations, tant au plan interne qu'externe, dont la perspective a été évoquée, ne seront sans doute pas dénuées de conséquences sur l'attitude des agents transférés. Sur ce point, l'expérience de 1982 est utile. Il est apparu en effet que les principaux acteurs des transferts sur le terrain s'étaient efforcés à l'époque de limiter dans un premier temps l'ampleur des réorganisations de manière à rassurer les agents concernés. « Le commissaire de la République et le président du conseil général ont évité de compliquer la situation en surajoutant une réforme en profondeur des services à un transfert de l'autorité. Au contraire, ils ont multiplié les louanges et les apaisements au personnel. Dans les faits, celui-ci, en particulier celui concerné par la convention, s'est montré fort inquiet, tout au moins au départ »¹. Des réaménagements immédiats pourraient donc accroître l'inquiétude des agents transférés. Confrontés au choix délicat entre leur maintien dans la fonction publique d'État et leur intégration au sein de la fonction publique territoriale, de profondes réorganisations pourraient même constituer un élément décisif pour ces agents, et guider leurs préférences vers le maintien dans la fonction publique d'État. La perspective d'un accroissement de la productivité, de même que la logique libérale qui inspire les contrats de partenariat entre le secteur public et les entreprises privées risquent en effet d'exercer des effets dissuasifs sur certains qui seraient pourtant tentés d'opter pour le statut de la fonction publique territoriale. Cette dernière remarque rappelle la pertinence de la posture théorique qui sous-tend ce travail, qui consiste à envisager l'impact des transferts de compétence et d'agents, non comme des éléments isolés, mais comme des éléments en interaction avec d'autres, qui demandent donc à être appréhendés dans une perspective systémique.

1. F. Dupuy et J.-C. Thoenig, « Les conventions entre l'État et le département. Le début de la politique de décentralisation en France », *op. cit.*, p. 136.



Conclusion générale

La politique des transferts de personnel est en principe fondée sur le principe de la continuité, les agents qui rendaient un service vont continuer à faire la même chose sur le même lieu de travail, mais pour un employeur différent. Notre recherche montre que les choses ne sont pas si simples parce que, en dehors des questions de statut, la proximité change tout. Proximité de l'autorité politique, proximité de la direction administrative, proximité des usagers contribuables.

Dans ces conditions il est légitime de penser que l'acte deux de la décentralisation aura un impact sur l'emploi public local, mais il est encore difficile de l'évaluer avec précision compte tenu de l'incertitude qui entoure la formulation et la mise en œuvre de la réforme. Incertitude sur la réforme elle-même tant que le processus législatif n'est pas arrivé à son terme, mais aussi incertitude sur les conditions de sa mise en œuvre. Les dispositions définitives de la loi relative aux responsabilités locales et ses décrets d'application ne sont pas les seules données manquantes. La rédaction définitive de la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités locales – qui fait l'objet de conflits entre le Gouvernement et certains des membres de sa majorité au Sénat – n'est pas non plus seule en cause. S'y ajoute désormais l'attitude des responsables de l'opposition, plus que jamais acteurs de la mise en œuvre de la réforme, depuis les élections régionales et cantonales de mars 2004.

Compte tenu de ces éléments et du délai dans lequel nous devons réaliser cette recherche, nous avons choisi de travailler selon deux axes. Le premier a permis de repérer les variables qui structurent le processus de recrutement et de gestion des agents dans les collectivités territoriales, de façon à anticiper le comportement des responsables de collectivités dans l'hypothèse d'un afflux de personnel, principalement de catégorie C. Dans le cadre du second axe, nous avons examiné aussi précisément que possible les effets potentiels des dispositions en cours d'adoption au regard des exemples de transferts de compétences et d'agents qui ont été effectués récemment.

Ce travail nous a d'abord permis de mettre en lumière un triple mouvement de développement des services collectifs, de progression modérée de la masse des agents publics locaux et d'accroissement de leur productivité. Nous avons ensuite observé les conséquences des transferts de personnel qui, dans tous les cas, se traduisent par l'augmentation des besoins en matière de ressources humaines. Doublement des cadres lorsque l'institution de départ du service les conserve, nouveaux recrutements lorsque l'État a laissé se détériorer le fonctionnement du service. La dernière observation est qualitative. Face au désengagement de l'État, les collectivités territoriales construisent leur propre expertise par le biais d'un recrutement professionnel qui laisse désormais moins de place aux embauches de type « social » ou électoraliste souvent considérées comme caractéristiques de l'emploi local. Notre

Conclusion générale

recherche montre donc l'impact déterminant de la décentralisation des compétences sur l'emploi local, public et privé.

Les lois de 1982 n'ont fait qu'amplifier un processus largement déterminé par des phénomènes extérieurs. Sous l'influence de l'urbanisation, les collectivités territoriales sont dans l'obligation de proposer des services collectifs de plus en plus nombreux et de plus en plus sophistiqués pour attirer entreprises et habitants en nombre toujours plus important. Elles interviennent sous la pression de leurs électeurs pour proposer des prestations plus diversifiées. La décentralisation semble par conséquent susciter un besoin accru de personnel pour répondre à une demande qui se fait plus pressante. Autant les réclamations des citoyens se perdent dans les dédales administratifs des systèmes centralisés, autant elles se muent en exigences pour les responsables locaux, dès lors que leurs responsabilités sont bien identifiées par les citoyens électeurs. S'il paraît bien excessif d'évoquer une tyrannie de l'électeur sur l'élu, force est d'admettre que ce dernier craint davantage d'être tenu pour responsable des carences du service public. De ce point de vue, la proximité des citoyens peut exercer une pression à la hausse sur l'emploi, même si la fiscalité tend à limiter le champ des possibles.

Le rétrécissement des marges de manœuvre budgétaire des collectivités explique l'extension considérable de la gestion déléguée du service public. Quelles que soient les convictions politiques des personnes, notre enquête montre que les responsables administratifs des collectivités territoriales semblent croire au caractère quasi inéluctable de la poursuite du mouvement de délégation dans le contexte actuel. Ils observent que le processus d'externalisation affecte aussi bien les entreprises que les administrations, appelées à se recentrer sur leurs métiers de base. Ils invoquent des arguments de nature économique en insistant sur la compétition entre territoires qui impose de réduire les coûts par le biais de la modernisation rapide des services ou par la délégation. À leurs yeux la régie, longtemps majoritaire dans la gestion des services publics locaux en France, fait de plus en plus figure d'exception dans le cadre européen. Par-delà le tournant idéologique qui valorise une approche libérale de la gestion publique, il convient de mentionner l'impact du nouveau droit européen de la concurrence qui pourrait, à plus ou moins longue échéance, contraindre les collectivités à mettre en compétition leurs propres régies ou leurs démembrements (sociétés d'économies mixtes) avec des entreprises privées dans un nombre croissant de secteurs, avec pour conséquence probable une extension de la délégation¹. Les départs massifs en retraite, prévus à l'horizon 2015, pourraient ainsi être mis à profit par les responsables locaux pour poursuivre ce mouvement.

De même, bien que les contraintes juridiques en limitent la progression, les exécutifs locaux n'ont pas renoncé à s'appuyer sur le secteur associatif pour limiter l'augmentation des effectifs et tirer parti des « bonnes volontés » se manifestant au sein de la société civile. En bref, la croissance modérée des effectifs des collectivités depuis l'adoption des lois de décentralisation masque une progression plus soutenue de

1. G. Marcou, « Services publics locaux et droit de la concurrence », in *Annuaire des collectivités locales 2003. Les services publics locaux*, Paris, CNRS Éditions, 2003.

l'offre de services publics réalisée par le biais de la gestion déléguée ou de la gestion associative. Nombreux sont les éléments qui suggèrent que cette modalité d'intervention se poursuivra. Les comparaisons internationales menées par Édith Archambault montrent en effet que l'augmentation des activités associatives n'est pas propre à la France ¹. Dans tous les pays développés, les effectifs employés dans ce secteur s'élèvent plus rapidement que dans les autres, en particulier parce qu'il relaie de plus en plus souvent les activités de l'État providence, qu'il s'agisse de complémentarité ou même de substitution. Si ce mouvement devait se poursuivre, une nouvelle division du travail apparaîtrait dans laquelle les collectivités conservent leur rôle d'autorités organisatrices et cèdent leur statut d'opérateurs à des organismes de droit privé, des associations ou des entreprises. Dans ces conditions, le recrutement des agents publics territoriaux serait qualitativement et quantitativement transformé : il s'agirait d'un petit nombre de hauts fonctionnaires disposant d'une solide expertise et soumis à un régime de responsabilité spécifique.

Dans quelle mesure les transferts de personnel viennent-ils perturber cette évolution ? Comme le note une étude effectuée par le syndicat CFDT du ministère de l'Équipement, « les différentes hypothèses relatives à la décentralisation laissent apparaître qu'elle aura un impact fort sur l'organisation territoriale des services déconcentrés » ² et, corrélativement, sur celle des collectivités territoriales. Toutefois la mise en œuvre concrète de ces réaffectations d'agents est très aléatoire, comme le montre le double exemple de l'acte un de la décentralisation et celui des EPCI à fiscalité propre. Elles ne peuvent s'effectuer massivement que si le changement de statut apporte au moins les mêmes avantages que l'ancien en termes de salaires, indemnités, vacances, retraites, etc. Toutefois ces deux expériences montrent que les décisions individuelles ne sont pas seules en cause. Suivant une stratégie qui associe la puissance à l'expertise, les institutions s'opposent aux transferts de personnel détenant des compétences rares. C'est ce qu'enseigne le cas des subdivisions du ministère de l'Équipement, de même que celui des cadres communaux. Jusqu'ici la pratique a montré que très naturellement chaque collectivité maximise son avantage, au détriment éventuel des autres.

Techniquement, on doit distinguer trois « moments » dans les transferts de personnel.

D'abord, la préparation. Elle a un rôle décisif car c'est à ce moment-là que sont évalués les effectifs nécessaires au bon fonctionnement du service. Cependant, les situations diffèrent considérablement selon les secteurs et selon les collectivités. Parfois, les responsables locaux estiment que l'État a trop d'agents qu'il gère mal, parfois au contraire ils critiquent la pénurie de personnel. Dans ce dernier cas, la proximité des électeurs pourrait avoir pour effet une augmentation des effectifs. Cette éventualité est directement liée aux domaines de compétence qui seront finalement transférés. En tout état de cause, notre travail semble montrer une certaine réticence mutuelle. Les agents de l'État craignent une modification de leur vie professionnelle, les

1. E. Archambault, « Le secteur sans but lucratif : situation du secteur associatif en France et perspective internationale », in *À but non lucratif, 1901-2001, cent ans de liberté d'association*, Paris, Fischbacher.

2. Document du 21 janvier 2003, « La décentralisation et l'évolution des effectifs des DDE ».

Conclusion générale

collectivités territoriales se demandent comment absorber un afflux d'agents qu'il faut sérieusement encadrer.

La deuxième période est celle de la transition. Ici, c'est surtout l'exemple des communautés qui est pertinent, car l'acte un de la décentralisation a concerné des effectifs trop peu nombreux pour que l'on puisse en tirer des enseignements. Or sur ce point, on observe deux modèles d'action. Soit la communauté recrute son personnel propre, et les effectifs augmentent. Soit les communes décident de mutualiser certains services publics, et le nombre des embauches est faible¹. Dans tous les cas, il semble que la croissance s'effectue plutôt à l'échelon des cadres moyens et supérieurs. Il convient cependant de noter une situation inattendue *a priori*, la partition des services est créatrice de doubles emplois alors que la mise à disposition opère un simple transfert des responsabilités à effectifs pratiquement constants.

La troisième période est celle de la stabilisation. Les informations recueillies au cours de l'enquête tendent à montrer que les effectifs de l'emploi local devraient diminuer quantitativement et augmenter en nombre de cadres et d'experts. Les services opérationnels seront, semble-t-il, le plus souvent délégués ou rendus plus efficaces grâce au recrutement d'un personnel mieux formé.

En effet, les collectivités territoriales transforment leurs modalités d'intervention. Alors qu'elles occupaient une position d'opératrices et exerçaient un quasi-monopole dans la fourniture de services publics locaux, elles se sont progressivement repliées sur un rôle d'autorités organisatrices. La montée en puissance des grands groupes de services urbains au cours des vingt dernières années, mais aussi le développement spectaculaire de la gestion associative témoignent de l'abandon graduel du faire au profit du faire faire. Parallèlement, les politiques de recrutement des collectivités se sont considérablement modifiées depuis une vingtaine d'années. Aux embauches effectuées sur des critères sociaux se sont substitués des logiques professionnelles. Ce changement s'est produit sous l'effet de l'accroissement des contraintes budgétaires auxquelles ont été soumises les collectivités. Dès le début des années quatre-vingt-dix, nombre d'entre elles ont connu des difficultés financières qui les ont conduites à engager des politiques de réduction des effectifs, en jouant sur le redéploiement, l'externalisation mais aussi sur le non-remplacement systématique des départs en retraite. Plus généralement, la réduction de la masse salariale des collectivités et la stabilité des taux d'imposition se sont progressivement imposées comme des mots d'ordre chez les responsables locaux, qu'il s'agisse des hauts fonctionnaires territoriaux ou des élus.

Aujourd'hui la crainte d'une décentralisation pensée comme une opération de « délestage » de l'État sur les collectivités est réelle et la prévision d'un afflux de

1. Le journal *Le Monde* du 27 mai 2003 cite le cas de la communauté d'agglomération d'Orléans qui compte 469 postes permanents, dont 240 transferts des vingt-deux communes qui composent la communauté. En revanche, la communauté d'agglomération de Belfort n'a créé que quelques postes de cadre parce qu'elle a fait le choix de la mutualisation : « cela a évité des doublons et permis des économies d'échelle substantielles » explique René Burkhalter son directeur général adjoint. Orléans et Belfort n'ont pas joué la même carte, signé A.L.F. *Le Monde de l'Emploi*.

Conclusion générale

personnels transférés semble d'ores et déjà peser sur les anticipations d'embauche. La dernière note de conjoncture publiée par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), le 1^{er} décembre 2003, indique qu'un total de 27 200 recrutements sont prévus dans la fonction publique territoriale au cours du deuxième semestre 2003 et du premier semestre 2004, prévisions en baisse par rapport à 2002. Selon cette note fondée sur une enquête auprès de 2 500 collectivités territoriales, pour fin 2003-début 2004, seules 13 % des collectivités envisagent des recrutements, contre 19 % lors des deux semestres précédents.

Il apparaît néanmoins que le transfert des agents constitue un type d'action publique extrêmement fragile et instable. Il se trouve donc à la merci d'un mouvement social d'ampleur nationale, d'un changement de gouvernement ou encore d'une crise financière.



Sigles utilisés

CAF : Caisse d'allocations familiales
CAP : Commission administrative paritaire
CCAS : Centre communal d'action sociale
CEC : Contrat emploi-consolidé
CES : Contrat emploi-solidarité
CNFPT : Centre national de la fonction publique territoriale
CRC : Chambre régionale des comptes
CTP : Commission technique paritaire
DDASS : Direction départementale de l'action sanitaire et sociale
DDE : Direction départementale de l'équipement
DGA : Directeur général adjoint
DGCL : Direction générale des collectivités locales
DGCP : Direction générale de la comptabilité publique
DGI : Direction générale des impôts
DGS : Directeur général des services
EPCI : Établissements publics de coopération intercommunale
GPEC : Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
Insee : Institut national de la statistique et des études économiques
SPA : Service public administratif
SPIC : Service public industriel et commercial