

La décentralisation des personnels Techniciens et Ouvriers de Service : enjeux et conséquences

Mémoire de fin d'études

Aurore Zoeller, 4^{ème} année, section Administration publique

Sous la direction de Gabriel Eckert, professeur de droit administratif à l'IEP de
Strasbourg.

Mai 2007

Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier toutes les personnes, qui, par leur aide et leur soutien, ont contribué à la réalisation de ce travail et en particulier mon directeur de mémoire, M. Eckert, qui m'a conseillée et orientée tout au long de ma réflexion.

De même, j'adresse mes plus vifs remerciements à tous mes interlocuteurs au sein des régions et des départements, qui m'ont été d'une aide précieuse :

- M. Albert Kister, directeur des lycées au sein de la région Alsace, qui m'a accordé beaucoup de son temps.
- M. Jean-Marie Wendling, directeur du pôle des politiques éducatives au département du Bas-Rhin.
- M. Jean Salque, directeur de l'Education à la région Lorraine.
- M. Pascal Sabatier-Raffin, directeur des ressources humaines à la région Lorraine.
- M. Emmanuel Hanot, chef de service pour la gestion des TOS à la région Lorraine.
- Mme Jocelyne Claude, responsable du pôle TOS au département de Meurthe-et-Moselle.

Je remercie par ailleurs les personnels de direction des établissements publics locaux d'enseignement qui m'ont accueillie et ont également répondu à mes questions :

- M. Richard Wach, proviseur du Lycée Kléber de Strasbourg.
- M. Yves Ehrmann, proviseur du Lycée Schuré de Barr.
- M. Bernard Loscheider, gestionnaire du Lycée Couffignal de Strasbourg.
- M. Jean-Norbert Christ, gestionnaire du Lycée Emile Mathis de Schiltigheim.

Enfin, un grand merci à mes parents, qui ont accepté de relire mon mémoire à plusieurs reprises, ainsi qu'à mes colocataires, qui m'ont soutenue et qui ont fait preuve de beaucoup de patience dans les moments les plus durs.

" L'Université Robert Schuman n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans ce mémoire. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteure[e] "

Sommaire

Remerciements

Introduction

Chapitre 1 : Le cadre juridique du transfert des personnels Techniciens et Ouvriers de Service (TOS).

Section 1 : Présentation de « l'acte II de décentralisation ».

§ 1 : Une réforme insuffisamment préparée par le gouvernement.

§ 2 : Des garanties offertes pas l'Etat afin d'apaiser les inquiétudes.

Section 2 : La mise en œuvre du transfert.

§ 1 : La définition des compétences transférées aux collectivités territoriales.

§ 2 : Les modalités du transfert.

Section 3 : Un bilan intermédiaire du transfert des personnels TOS.

§ 1 : Un bilan satisfaisant : le droit d'option largement utilisé.

§ 2 : Un bilan financier plus mitigé.

Chapitre 2 : Les conséquences du transfert des personnels TOS sur les collectivités territoriales concernées.

Section 1 : L'intégration des personnels TOS dans les collectivités territoriales.

§ 1 : Les politiques mises en place dès le transfert des compétences.

§ 2 : Les conséquences de l'afflux de personnels TOS sur l'organisation des services des collectivités territoriales.

Section 2 : L'instauration d'une politique de service public local.

§ 1 : La nécessité de préserver la continuité du service public de l'éducation.

§ 2 : La qualité du service public, objectif : faire mieux que l'Etat.

Chapitre 3 : Les relations entre les collectivités territoriales et les Etablissements Publics Locaux d'Enseignement (EPL).

Section 1 : Une relation de partenariat entre l'employeur des TOS et le chef d'établissement.

§ 1 : Un partenariat institué sur une base contractuelle exigé par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales.

§ 2 : L'association du chef d'établissement à la politique de performance des collectivités territoriales.

Section 2 : La gestion parallèle des TOS par les fonctionnaires des EPL et des collectivités territoriales.

§ 1 : Le rôle prépondérant des personnels gestionnaires des TOS dans les EPL.

§ 2 : Quelles évolutions des relations entre collectivités territoriales et EPL ?

Conclusion

Annexes

Bibliographie

Tables des matières

Introduction

« Son organisation est décentralisée ». Ce principe fondamental a été rajouté à l'article 1^{er} de la constitution du 4 octobre 1958 instituant la V^{ème} République par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République¹. Elle institutionnalise un principe depuis longtemps mis en œuvre sur le territoire français : celui de la décentralisation, qui est un « mode d'aménagement des structures de l'administration dans lequel, la personnalité juridique ayant été reconnue à des communautés d'intérêts ou à des activités de service public, le pouvoir de décision est exercé par des organes propres à ces personnes agissant librement sous un contrôle de simple légalité. » Cette décentralisation est également territoriale : la reconnaissance des régions, des départements et des communes comme étant des « collectivités publiques distinctes de l'Etat dont l'existence et la libre administration par des conseils élus prévues par la Constitution sont garanties par la loi » leur confèrent la compétence de gérer les « biens et les services distincts de ceux de l'Etat. ² »

La première étape vers une République décentralisée est la création des communes et des départements pendant la Révolution française de 1789. Suite à l'affrontement entre les Girondins et les Jacobins et suite à la victoire de ces derniers, le modèle d'un Etat centralisateur est appliqué. Cette logique est poursuivie par Napoléon I^{er}, qui dote l'Etat français d'une structure pyramidale inspirée de l'organisation militaire. Le retour à un régime parlementaire sous la III^{ème} République permet le développement des réflexions sur l'organisation institutionnelle locale de l'Etat français : les lois départementale et municipale adoptées les 10 août 1871 et 5 avril 1884 attribuent plus de pouvoirs à ces deux catégories de collectivités locales, tout en les maintenant sous la tutelle de l'Etat. Le terme de décentralisation apparaît en tant que tel dans les discours du Général De Gaulle à la fin des années 1960 à l'occasion du référendum du 27 avril 1969, qui provoqua son départ. Lors de ce référendum, De Gaulle a proposé la régionalisation de la France, sans toutefois créer une nouvelle

¹ Article 1^{er} de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

² Article sur la décentralisation, Gérard Cornu, Vocabulaire juridique, Presses Universitaires de France, 2000, 8^{ème} édition.

catégorie de collectivité territoriale. Enfin, un contexte favorable à la décentralisation voit le jour sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing avec la publication de nombreux rapports qui posent les grandes lignes d'une réforme générale des institutions locales. L'organisation décentralisée de la France connaît un tournant avec les lois Defferre en 1982 et 1983³. Cette réforme impose un modèle de décentralisation organisé autour de quatre axes principaux : l'autonomie de gestion des collectivités territoriales, l'absence de hiérarchie entre les collectivités territoriales, la spécialisation par blocs de compétence et le contrôle de l'Etat. Les régions érigées au rang de collectivité territoriale, les départements et les communes bénéficiant de plus d'autonomie se voient confier des compétences dans des domaines larges, comme la formation, l'insertion sociale, ou encore la gestion matérielle des Etablissements Publics Locaux d'Enseignement (EPLÉ).

Cette réforme a poursuivi plusieurs objectifs : le premier était de réduire la dette de l'Etat, à une époque où l'économie française est en crise et où les déficits publics ne cessent de croître. Le second objectif a été d'accorder une plus grande autonomie fiscale et une plus grande liberté d'action aux collectivités locales, afin de mettre les territoires en concurrence et de les contraindre à mener une bonne gestion des dépenses. Cependant, cette réforme a eu pour effet l'instauration d'un enchevêtrement des compétences entre les collectivités : la décentralisation s'est opérée sur des domaines qui n'ont pas été transférés dans leur intégralité à une même collectivité, mais au contraire, qui ont été attribués à des collectivités différentes. L'exemple des routes illustre cette complexité : elles sont transférées aux départements, mais elles sont financées par des contrats plan Etat-région⁴. Une autre critique est souvent formulée à l'encontre de cette réforme : celle de la charge financière. En effet, malgré les engagements de l'Etat en terme de compensations financières des charges transférées, les collectivités ont supporté un coût important non inclus dans les transferts de l'Etat.

Toutefois, le bilan de cette première vague de décentralisation a été plutôt positif. Les collectivités territoriales ont apporté une véritable plus-value, notamment

³ Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, loi n°83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n°83-8 op. cit.

⁴ Frank Demaille, Loïc Amans, 1982-2002 : les enseignements de vingt ans de décentralisation », Politiques Economiques, n°2825, 24 septembre 2003.

dans le domaine des EPLE : depuis 1986, des établissements ont été construits, d'autres ont été rénovés ou restructurés. L'investissement des collectivités dans ce domaine a permis une rénovation et une modernisation du parc immobilier en vingt ans.

Lors de l'introduction du projet de loi relatif à une nouvelle étape dans l'organisation décentralisée de la France, une fronde anti-réforme s'est constituée. Cette opposition s'est focalisée sur la mesure qui transférait les personnels Techniciens et Ouvriers de Service (TOS) de l'Etat aux collectivités territoriales. Or ces personnels exercent leurs fonctions au sein des EPLE et sont donc considérés comme participant à la mission d'éducation des élèves. Un premier groupe d'arguments contre cette disposition consistait à dénoncer le démantèlement du service public de l'éducation nationale : en transférant ces personnels TOS, on niait leur appartenance à la communauté éducative et leur participation au service public de l'éducation⁵. Un deuxième groupe d'arguments défendait l'unicité de l'école publique et interprétait ce transfert comme un début de privatisation de l'école. Enfin, du côté des collectivités territoriales, on redoutait un nouveau transfert de charges sans compensations financières.

Les arguments développés par le gouvernement et notamment par le ministre de l'Education nationale de l'époque, M. Fillon, se basaient sur la réforme de 1982, qui avait confié à la responsabilité des collectivités l'entretien et la construction des bâtiments scolaires. En effet, les collectivités ont mis en œuvre des moyens très importants afin de rénover le parc immobilier, il est donc logique qu'elles disposent désormais des agents responsables de l'entretien et de la maintenance de ces bâtiments. De plus, pour contrer l'argumentaire développé par les élus politiques de gauche, M. Fillon cite le rapport Mauroy de 2000, qui dresse un premier bilan de la réforme de la décentralisation de 1982 et dans lequel il prône une décentralisation de ces personnels.

Après l'utilisation de l'article 49-3 de la constitution, qui permet à un gouvernement d'engager sa responsabilité sur le vote d'un texte, ce qui a pour effet de stopper tous les débats et conduit à considérer que le texte est adopté si aucune motion de censure n'a été votée, la loi a été promulguée le 13 août 2004, suite à une décision

⁵Jean-Louis Andreani et Luc Bronner, Décentraliser l'école : bons et faux argument, Le Monde, 23 avril 2004.

du Conseil constitutionnel du 12 août, précisant que la loi était partiellement conforme⁶ et publiée au Journal Officiel de la République Française le 17 août 2004.

Elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005, mais son application se fait par étapes afin de favoriser sa bonne mise en œuvre. Pendant la première année, seules les compétences sont transférées, les services et les personnels sont uniquement mis à disposition. Puis une période de transition de deux années s'ouvre avec la possibilité pour les personnels TOS d'user d'un droit d'option pour intégrer la fonction publique territoriale ou garder le statut de fonctionnaire d'Etat. A la fin de cette période, au 1^{er} janvier 2009, la décentralisation aura été menée à bien.

Dans le cadre de ce travail, l'attention a uniquement été portée sur les personnels TOS des EPLE à enseignements généraux ou techniques ; le cas des EPLE agricoles ne sera pas traité dans le corps du mémoire, le transfert de ces agents ayant été décalé d'un an dans sa mise en œuvre. Ce mémoire se base sur l'état de la réforme dans les régions et départements d'Alsace, de Lorraine, du Bas-Rhin et de Meurthe-et-Moselle, ainsi que sur le regard porté par les équipes de direction des établissements d'enseignement de Strasbourg. Ces différentes rencontres ont influencé la structure de ce travail de réflexion sur l'accueil des personnels TOS par les régions et les départements, ainsi que sur les relations entre les collectivités territoriales et les EPLE.

Après avoir présenté la cadre juridique de la réforme (chapitre 1), l'attention se portera sur les conséquences du transfert des personnels TOS sur les collectivités territoriales (chapitre 2). Enfin, un état des relations entre les collectivités territoriales et les EPLE sera dressé (chapitre 3).

⁶ Décision du Conseil Constitutionnel n°2004-503 du 12 août 2004.

Chapitre 1 : Le cadre juridique du transfert des personnels TOS.

Le transfert des personnels TOS de l'Etat aux collectivités territoriales est inscrit dans la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, au titre IV relatif à l'éducation, la culture et le sport, ainsi qu'au titre V, relatif au transfert de services et garanties individuelles des agents⁷. La loi de la décentralisation n'a pas été adoptée dans un climat de paix, au contraire, elle a fait l'objet de beaucoup de critiques et s'est heurtée à l'opposition des collectivités territoriales et des personnels concernés. Toutefois, cette opposition s'est réduite suite aux engagements pris par l'Etat afin de rassurer les personnels et les collectivités (section 1). Dès son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005, la loi a été mise en œuvre et a permis la préparation du transfert effectif des personnels TOS au 1^{er} janvier 2006 (section 2). Plus de deux ans après son entrée en vigueur et un an après l'ouverture du droit d'option, un bilan de mi-parcours peut être dressé afin d'évaluer les conséquences de la réforme sur les collectivités et d'observer le comportement des personnels TOS (section 3).

Section 1 : Présentation de « l'acte II de décentralisation ».

La loi de décentralisation du 13 août 2004, communément nommée « acte II de décentralisation » a connu une préparation tourmentée. En effet, dès l'annonce du projet du transfert des personnels Techniciens et Ouvriers de Service (TOS) aux collectivités territoriales, de grands mouvements de grève se sont organisés : les syndicats des personnels TOS, comme FO (Force Ouvrière) ou le SNAEN/UNSA (Syndicat National des Agents de l'Education Nationale/Union Nationale des Syndicats Autonomes) se sont mobilisés car ils craignaient une privatisation à terme des services transférés. Les syndicats des personnels administratifs des établissements scolaires A&I/UNSA (Administration et Intendance) et la FSU (Fédération Syndicale Unitaire) se sont également joints aux mouvements : ils redoutaient une rupture de l'égalité dans le traitement des personnels. Enfin il en va de même du Syndicat National des Personnels de Direction de l'Education Nationale (SNPDEN), qui a soutenu les

⁷ Les articles de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, sur lesquels je me base tout au long du mémoire sont reproduits à l'annexe 1.

mouvements afin de montrer l'existence de la communauté éducative et la solidarité qui y règne au sein de l'établissement scolaire. Les collectivités territoriales ont également exprimé leurs craintes concernant ce transfert par le biais de leurs organisations : l'ARF d'une part (Association des Régions de France) et l'ADF d'autre part (Assemblée des Départements de France), notamment concernant le nombre d'emplois transférés estimé insuffisant. (§1)

Toutefois pour permettre la mise en œuvre de cette réforme dans les meilleures conditions, l'Etat a tenté de répondre à ces craintes et a apporté des garanties aux personnels et aux collectivités territoriales. (§2)

§1 : Une réforme insuffisamment préparée par le gouvernement.

Les premières réactions des personnels TOS et des collectivités territoriales ont été très négatives à l'égard de la réforme. D'un côté, les personnels redoutent une privatisation de leurs missions (A) ; de l'autre les collectivités craignent une charge financière excessive, qui remettrait leur équilibre financier en question. (B)

A. Les inquiétudes des personnels TOS.

Les personnels TOS ont, dès l'annonce du projet de loi de décentralisation, eu une réaction de défiance à l'égard de la fonction publique territoriale. Dès l'instauration du premier statut général de la fonction publique en 1946, les personnels TOS ont appartenu à la fonction publique d'Etat, ce qui explique le fort attachement de ces derniers à leur statut de fonctionnaire de l'Etat. Aussi le manque de communication, de l'Etat d'une part, de la fonction publique territoriale d'autre part, sur ce qu'est justement cette fonction publique territoriale a porté préjudice à l'image que pouvaient se faire les personnels TOS de ce nouvel employeur. Au travers des mouvements de contestation, il faut voir l'expression d'un désaccord avec la politique gouvernementale, et surtout y lire la peur de l'inconnu exprimée par des personnels qui n'ont connu jusqu'alors que la fonction publique d'Etat et qui ignorent tout du fonctionnement de la fonction publique territoriale. De plus, la notion « d'esprit de

corps » est très forte chez les fonctionnaires de l'Etat et elle l'est d'autant plus au sein du ministère de l'Education Nationale, que ce ministère est considéré comme un ministère spécifique. Les agents du ministère de l'Education nationale travaillent sur la base d'un rythme particulier, qui ne correspond pas au rythme de l'année civile. De plus, ils s'inscrivent dans une logique de tradition et doivent répondre à des besoins et à des missions très spécifiques au service public de l'Education. Enfin, ce ministère est le plus gros employeur de fonctionnaires, et constitue en cela un ministère à part. Dans ce cadre particulier, les personnels TOS ne sont pas des employés quelconques mais ils sont considérés comme étant intégrés à la communauté éducative de l'établissement. On observe au sein des EPLE (Etablissements Publics Locaux d'Enseignement) une association étroite des personnels non-enseignants aux activités scolaires. Ils sont intégrés aux projets d'établissement et par le biais de leurs missions, restent au contact des élèves et contribuent à leur formation civique. Ils occupent un rôle actif au sein du service public de formation et d'enseignement. C'est pour ces raisons que leurs rythmes de travail sont calqués sur les cycles scolaires et non sur les années civiles comme pour tout autre fonctionnaire. Ainsi ils bénéficient de pratiques particulières en ce qui concerne la durée du temps de travail et les congés annuels. La peur de voir ce lien fort entre les personnels TOS et la communauté éducative être remis en cause explique en partie la réticence de ces personnels face à ce transfert de compétences.

La crainte de connaître une rupture d'égalité de traitement, liée à la multiplication des employeurs, est également au cœur des préoccupations des personnels TOS. En effet, suite au transfert, la gestion des personnels TOS relève des collectivités territoriales, qui sont au nombre de 26 régions et de 100 départements. Ainsi l'unicité de la gestion de ces personnels est rompue, ce qui laisse craindre, aux syndicats surtout, que les personnels ne se retrouvent plus dans une situation d'égalité de traitement. En effet, les écarts de richesse d'une collectivité à l'autre laissent à penser que certaines collectivités accorderont plus d'avantages à leurs personnels que d'autres, mais également plus de moyens de fonctionnement. Or les personnels TOS, appartenant à des corps identiques, doivent connaître l'égalité de traitement, principe continuellement réaffirmé par le juge administratif⁸. De plus, un tel transfert de

⁸ Décision n°95714 du Conseil d'Etat en Assemblée, datée du 27 octobre 1989, « Fédération CGT des services publics », publiée au recueil Lebon, à l'occasion de laquelle le Conseil d'Etat affirme qu'« il ne peut être dérogé au principe d'égalité de traitement à laquelle ont droit les agents d'un même corps. »

personnels, d'après les syndicats, remet en cause le caractère national et indivisible de l'Education nationale.

Enfin, la crainte qui a été la plus exprimée par les personnels TOS, est celle d'une privatisation à plus ou moins long terme des missions qu'ils assurent au sein des EPLE. En effet, toutes les compétences transférées aux collectivités sont externalisables. Ce critère ajouté à la constatation des inégalités de richesse entre les collectivités a alimenté la méfiance des personnels TOS à l'égard de ces dernières. En effet, les collectivités territoriales les plus en difficultés seraient plus rapidement tentées de privatiser certaines missions, notamment en premier lieu celles de l'entretien et de la restauration. Par conséquent, la crainte d'être décentralisés pour ensuite « disparaître » est très présente chez les personnels TOS.

Ainsi, les syndicats des personnels ont milité en faveur d'un maintien de leurs avantages et d'une reconnaissance de leur spécificité au sein des collectivités territoriales, notamment dans le domaine des congés et des emplois du temps. Ce réflexe identitaire exprime un manque de confiance envers les collectivités territoriales, qui de leur côté n'ont pas contribué à apaiser la situation. En effet, le manque d'enthousiasme affiché par les collectivités d'accueillir les personnels TOS a contribué à alimenter ce climat de défiance.

Du côté des collectivités territoriales des craintes sont également très présentes. Ce transfert en masse de compétences et de moyens humains implique un nouvel effort de la part des collectivités, en terme de gestion des ressources humaines et sur le plan financier.

Principe réaffirmé dans la décision n°289818 du Conseil d'Etat en section, datée du 26 décembre 2006, mentionnée au recueil Lebon, « Syndicat national des personnels administratifs de l'ONF FO » :
« Considérant, en quatrième lieu, que le principe d'égalité de traitement n'est susceptible de s'appliquer qu'entre agents d'un même corps ».

B. *Les craintes des collectivités territoriales.*

Tout comme les personnels TOS, les collectivités territoriales concernées par la décentralisation ont émis des réserves quant à sa mise en œuvre, quant au périmètre des emplois transférés et quant au risque financier engendré. Très rapidement, l'ARF a exprimé son opposition de principe au transfert des personnels TOS, en considérant que les modalités d'adoption du texte par l'usage de l'article 49-3 de la Constitution ont eu pour but de court-circuiter l'avis des collectivités territoriales. Dans une lettre datée du 18 octobre 2004, l'ARF et l'ADF prônent un refus de négocier les conventions Etat-collectivités de transfert, tant que « le gouvernement ne délivrera pas aux élus les éléments concrets d'une évaluation de ces transferts »⁹. Cette opposition de l'ARF alimente le débat préexistant à la réforme et qui concerne le périmètre des emplois transférés. En effet, suite à une enquête de l'observatoire de la décentralisation¹⁰, 57% des collectivités estiment insuffisant le nombre d'agents TOS transférés. Les écarts entre les souhaits des collectivités territoriales et la dotation en personnels délivrée par l'Etat s'expliquent de différentes manières. Tout d'abord, les collectivités territoriales se trouvent dans l'incapacité de mesurer les effectifs transférables, étant donné qu'elles n'ont pas accès directement aux données chiffrées ni à la réalité dans les établissements d'enseignement. Ensuite, la date d'évaluation des effectifs transférés retenue par les collectivités diffère de celle sur laquelle l'Etat se base pour déterminer le nombre d'agents qui vont être transférés. Ces incertitudes concernant les chiffres exacts du transfert ont une influence non négligeable pour les collectivités qui doivent faire face à cet afflux de personnels et le prendre en compte dans leur gestion prévisionnelle.

Une seconde crainte exprimée par les collectivités territoriales concerne le transfert possible de charges non compensées par l'Etat. Une étude d'impact réalisée par le cabinet Ernst et Young en 2005¹¹ pour le compte de l'ARF montre le poids financier que représente ce transfert de compétences : toutes les dépenses liées à ce mouvement ne sont pas accompagnées d'une compensation systématique de la part de l'Etat et les charges nouvelles liées à l'exercice de ces nouvelles compétences ne sont

⁹ Rapport d'information pour le Sénat n°62 de M. Eric Doligé, au nom de l'Observatoire de la décentralisation, 8 novembre 2006.

¹⁰ Enquête de l'Observatoire de la décentralisation auprès de 45 départements et 10 régions, annexé au rapport d'information op. cit.

¹¹ Note de synthèse fournie par le cabinet Ernst et Young, commandée par l'Association de Régions de France, Etude des conséquences financières de l'Acte II de la décentralisation, 7 décembre 2005.

pas non plus compensées. Ainsi, dans une lettre au Premier ministre de mai 2005, l'ARF dénonce la sous-évaluation de la compensation financière et espère que cette dernière prendra en compte les dernières réévaluations salariales. Un bilan de ces compensations et une estimation du poids financier du transfert sur les budgets territoriaux ne sont pas possibles. Il faut attendre l'année 2009 et la fin du droit d'option pour observer les dépenses de l'Etat définitives suite à ce transfert.

Enfin, une dernière critique est adressée au gouvernement, auquel les collectivités reprochent un manque de transparence et un manque de communication sur les modalités à partir desquelles les effectifs transférés et les compensations financières sont calculés. De plus, les collectivités territoriales déplorent également le manque de prise en compte dans les calculs de l'Etat des spécificités territoriales afin d'adapter les effectifs transférés aux besoins locaux. Cette critique concerne notamment les collectivités qui connaissent déjà un sous-effectif : lors du transfert, le gouvernement ne prévoit pas de compensation de ce retard, au contraire, il transfère les effectifs selon la répartition et la dotation déjà existantes. La crainte d'une accentuation des inégalités entre collectivités territoriales est présente et importante. En effet, une collectivité qui connaît déjà une sous-dotation en personnel et qui n'a pas les moyens financiers pour remédier à cette situation est défavorisée par rapport à une autre collectivité en sous-dotation, mais qui aurait les moyens de recruter des personnels en renfort. L'inégalité se traduit dès lors, non seulement par des difficultés financières et des sous-effectifs, mais aussi par une détérioration possible des conditions de travail pour les personnels TOS relevant de cette collectivité.

Enfin une dernière crainte est émise à propos du calendrier défini par le gouvernement pour mettre en œuvre cette réforme. La loi a été promulguée le 13 août 2004, publiée au Journal Officiel de la République Française (JORF) le 17 du même mois. Le calendrier défini par le gouvernement prévoit le transfert effectif des compétences au 1^{er} janvier 2005, suivi des premiers transferts de personnels le 1^{er} janvier 2007 suite à l'usage du droit d'option. Toutefois ce calendrier semble être très serré et des décrets d'application n'ont été pris qu'en décembre 2005, après le transfert des compétences. Cela est notamment le cas pour le décret relatif aux conditions du détachement illimité ou de l'intégration des personnels TOS dans la fonction publique

territoriale, ou encore un décret paru le 29 juin 2006¹² portant sur la tarification de la restauration scolaire. Ainsi, les collectivités sont confrontées depuis le 1^{er} janvier 2005 à de nouveaux problèmes relatifs au transfert de compétences, sans connaître le cadre juridique dans lequel elles peuvent évoluer pour y faire face; d'autant plus qu'il manque encore à ce jour des décrets pris en application de la loi dans certains domaines qui relèvent déjà de la compétence des collectivités territoriales. Ainsi les situations créées par les solutions intermédiaires peuvent demain s'avérer illégales. Cette instabilité juridique n'est pas faite pour favoriser la bonne intégration des personnels TOS au sein des collectivités territoriales. Ce délai court pour accueillir les personnels pose la question de la capacité des collectivités à gérer et à mettre en place un système de paiement, étant donné que ce sont elles, qui à partir du 1^{er} janvier 2007 devront rémunérer les personnels qui ont fait le choix d'intégrer la fonction publique territoriale. Enfin, la répartition de la responsabilité en matière d'hygiène et de sécurité entre l'Etat, l'établissement et les collectivités de rattachement de l'établissement n'est pas clairement définie. Tous ces manques de réglementation constituent une insécurité juridique qui pèse à la fois sur les établissements et sur les collectivités et qui nécessite d'être résorbée le plus rapidement possible afin de contribuer au bon fonctionnement de la relation de partenariat entre les EPLE et les collectivités de rattachement.

Pour faire face à cette fronde contre sa réforme de décentralisation, le gouvernement a dû adopter des mesures spécifiques destinées à rassurer les personnels TOS d'une part, et d'autre part les collectivités territoriales.

¹² Décret n° 2006-753 du 29 juin 2006 relatif aux prix de la restauration scolaire pour les élèves de l'enseignement public.

§2 : Des garanties offertes par l'Etat afin d'apaiser les inquiétudes.

Pour répondre aux inquiétudes des personnels TOS, le gouvernement a tenu compte des revendications syndicales et a accepté de mettre en œuvre un certain nombre de garanties statutaires afin de conforter l'appartenance des personnels TOS à la communauté éducative et afin de protéger leur spécificité d'affectation (A). En ce qui concerne les craintes des collectivités territoriales, le gouvernement a également adopté des garanties financières afin de conserver l'équilibre financier des collectivités locales tout en respectant le principe de libre-administration des collectivités territoriales (B).

A. Des garanties statutaires pour les personnels TOS.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales institue deux garanties statutaires et reconnaît le lien particulier qui lie les personnels TOS à l'établissement scolaire.

La première garantie statutaire est énoncée à l'article 109 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales¹³, qui instaure un droit d'option pour les personnels TOS. Ce droit d'option consiste à laisser libre le choix entre la fonction publique d'Etat et la fonction publique territoriale pour l'agent. Ainsi, l'agent peut choisir d'intégrer la fonction publique territoriale et être entièrement géré par sa collectivité territoriale de rattachement, qui devient son nouvel employeur. Mais il peut également demander à rester agent de la fonction publique d'Etat et dans ce cas, il sera détaché sans limitation de durée dans la fonction publique territoriale. Cette période de transition entre le passage de la fonction publique d'Etat à la fonction publique territoriale se déroule, toujours selon cet article, en deux phases successives. La première consiste en une mise à disposition des personnels TOS, qui correspond à la période entre le transfert des compétences et la partition définitive des services. Cette mise à disposition est de plein droit, c'est-à-dire que tous les agents travaillant dans un service dont la compétence relève au 1^{er} janvier 2005 des collectivités territoriales est automatiquement mis à disposition de sa collectivité de rattachement. Ensuite, au 1^{er}

¹³ Article 109 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales reproduit à l'annexe 1.

janvier 2006 s'ouvre une période de deux ans pendant laquelle les personnels TOS peuvent exercer ce droit d'option. Toutefois, le choix entre une intégration dans la fonction publique territoriale et un détachement illimité ne semble pas satisfaisant. En effet lors du détachement illimité, les chances de pouvoir réintégrer la fonction publique d'Etat semblent minimales. On imagine mal l'Etat gérer quelques personnels TOS qui demandent à mettre fin à leur détachement alors que les compétences de gestion appartiennent uniquement aux collectivités territoriales. Cette période de deux ans est assortie d'un calendrier progressif instauré par l'article 147 de la loi de finances pour 2006¹⁴. Ce calendrier est destiné à respecter l'obligation de transférer aux collectivités territoriales de manière concomitante les ressources nécessaires à la rémunération des personnels au fur et à mesure de l'exercice du droit d'option. Ainsi, ce calendrier instaure trois phases : la première du 27 décembre 2005 au 31 août 2006. Si le choix pendant cette période est l'intégration dans la fonction publique territoriale, la collectivité territoriale devient l'employeur des optants au 1^{er} janvier 2007. La seconde période d'option s'étend du 1^{er} septembre 2006 au 31 août 2007 : ceux qui optent en faveur de la fonction publique territoriale deviennent des fonctionnaires territoriaux sous l'autorité des collectivités territoriales au 1^{er} janvier 2008. Enfin, ceux qui optent entre le 1^{er} septembre 2007 et le 27 décembre 2007 passent sous l'autorité des collectivités territoriales au 1^{er} janvier 2009.

La deuxième garantie statutaire instaurée afin d'apaiser la fronde contre le transfert des personnels consiste en la création de cadre d'emplois spécifiques pour les différents corps de TOS. Afin de préserver la spécificité d'affectation des personnels TOS dans les EPLE et de reconnaître leur appartenance à la communauté éducative, le gouvernement, au lieu d'intégrer les TOS dans des cadres d'emploi existant dans la filière technique de la fonction publique territoriale, a créé trois cadres d'emploi spécifiques par décret. Ainsi, les Ouvriers d'Entretien et d'Accueil (OEA) sont intégrés dans le cadre d'emploi des agents territoriaux d'entretien et d'accueil (AEA) par le décret n°2005-1482 du 30 novembre 2005, les Ouvriers Professionnels (OP) dans le cadre d'emploi des agents techniques territoriaux (AT) par le décret n°2005-1483 du 30 novembre 2005 et les Maîtres-Ouvriers (MO) dans le cadre d'emploi des agents de maîtrise (AM) territoriaux par le décret n°2005-1484 du 30 novembre 2005. Seuls les

¹⁴ Article 147 de la loi n°2005-1719 du 30 décembre de finances pour 2006 reproduit à l'annexe 2.

techniciens, qui sont des TOS de catégorie B, sont intégrés dans un cadre d'emploi de la filière technique de la fonction publique territoriale, à savoir celui des contrôleurs territoriaux et ce en raison du faible nombre d'agents concernés. Cette exigence de créer des cadres d'emploi spécifiques formulée par les syndicats est toutefois controversée. En effet, de nombreux observateurs, dont M. Didier Jean-Pierre dans une audition dans le cadre du rapport d'information pour le Sénat¹⁵, estiment que l'enfermement des TOS dans des cadres d'emploi spécifiques est dangereux pour leur mobilité au sein de la fonction publique territoriale. En effet, la spécificité des cadres d'emploi implique que les personnels TOS intégrés détiennent le monopole de la nomination dans les emplois des établissements scolaires. Ainsi, le statut des TOS risque d'être figé et les observateurs craignent une marginalisation des personnels TOS au sein de la fonction publique territoriale. Les collectivités territoriales elles-mêmes ont désapprouvé la création de nouveaux cadres d'emploi estimant que cela nuirait à l'intégration des TOS au sein des collectivités territoriales. Dès lors, il n'est pas étonnant de voir des pratiques de la part des collectivités territoriales ayant pour seul but de contourner ces cadres d'emploi spécifiques. On peut alors imaginer que ces cadres d'emploi ne sont que transitoires, créés afin de rassurer les personnels TOS sur leur statut et leur appartenance à la communauté éducative, mais qu'à terme ils seront mis sur une voie de garage et les TOS nouvellement recrutés le seront dans des cadres d'emploi déjà existant, permettant ainsi la mobilité des fonctionnaires territoriaux au sein de la filière technique de la collectivité.

B. Des garanties financières à l'égard des collectivités territoriales.

Face aux craintes des collectivités territoriales, le gouvernement s'est également engagé à prendre des mesures afin de garantir la compensation financière liée au transfert des personnels TOS.

La première garantie est inscrite dans la Constitution française de 1958 instituant la V^{ème} République, modifiée par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République à l'article 72-2. Cet article dispose que « tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales

¹⁵ Audition de M. Didier Jean-Pierre, annexée au rapport d'information pour le Sénat n° 62, 8 novembre 2006.

s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice » Ainsi, les collectivités territoriales sont assurées de bénéficier d'une compensation financière obligatoire dès lors que le champ des compétences est élargi. De plus, cet article énonce que les collectivités territoriales « peuvent recevoir tout ou partie du produit d'imposition de toutes natures ». ¹⁶ La réforme de 2004 transfère majoritairement aux collectivités des ressources fiscales : une fraction de taux de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance afférente aux véhicules terrestres à moteur (TSCA) aux départements ¹⁷ et une part modulable des produits de la Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers (TIPP) aux régions ¹⁸. Malgré cette attribution de ressources fiscales, une crainte relative au dynamisme des assiettes de ces taxes subsiste. En effet, les collectivités ont bénéficié du dynamisme de celles-ci en 2005, mais il n'est pas certain qu'à terme ces ressources soient suffisantes pour répondre aux besoins des collectivités territoriales, d'autant plus, que concernant l'assiette de la TIPP, elle sera régionalisée à compter de 2006. Ainsi, les inégalités territoriales vont influencer une nouvelle fois sur les ressources prélevées par les régions : ce prélèvement se faisant sur les consommations de carburant, les régions à faible consommation seront défavorisées quant à la compensation financière du transfert. Une crainte supplémentaire relative au niveau des dépenses de l'Etat avant la décentralisation est également à considérer. En effet, certains observateurs estiment que les dépenses de l'Etat engagées dans les domaines décentralisés étaient insuffisantes ; dès lors les collectivités territoriales devront obligatoirement entreprendre des dépenses plus importantes que les ressources transférées menaçant ainsi l'équilibre financier de ces dernières. De plus, ces dernières années ont été observés un désengagement progressif de l'Etat dans les domaines décentralisés, notamment en ce qui concerne la formation des personnels TOS. Ce désengagement pèsera sur les collectivités, à partir du moment où elles voudront faire mieux que l'Etat dans le champ de leurs nouvelles compétences. Ainsi, l'équilibre financier des collectivités territoriales n'est pas garanti.

La deuxième crainte des collectivités territoriales concerne la définition et l'étendue des dépenses compensées. Les dépenses que l'Etat compense comprennent le salaire, les dépenses sociales et les dépenses de fonctionnement. En ce qui concerne le

¹⁶ Art. 72-2 de la constitution instituant la V^{ème} République du 4 octobre 1958, reproduit à l'annexe 3.

¹⁷ Article 52 de la loi n°2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

¹⁸ Ibid.

salaire, cela inclut la rémunération principale, la cotisation patronale et la part de pension civile au taux de la Caisse Nationale de Retraites des Agents des Collectivités Territoriales (CNRACL). Un débat est toutefois ouvert sur la compensation du régime indemnitaire mis en place par les collectivités territoriales à l'égard des TOS, afin de les aligner sur le régime indemnitaire des agents territoriaux de la filière technique, débat qui sera abordé ultérieurement. Concernant les dépenses sociales, elles comprennent les comptes épargne-temps (CET), la formation professionnelle et la médecine préventive. Dans ce domaine aussi, les collectivités ont à supporter des charges supplémentaires non compensées, qui consistent notamment en des efforts de financement de la formation qui ne sont pas prises en compte dans les calculs de l'Etat. Enfin, les dépenses de fonctionnement sont calculées sur la base d'un ratio en euros par agent à partir des frais réels du service calculés selon les dépenses actualisées constatées sur une période triennale précédant le transfert. Ainsi, l'étendue des dépenses compensées est réduite et les modalités de calcul des sommes compensées sont les plus désavantageuses pour les collectivités territoriales. Les collectivités territoriales ne sont en rien rassurées par les garanties apportées par l'Etat.

Toutefois, un dernier élément a été avancé pour apaiser les collectivités territoriales : le renforcement de la Commission Consultative sur l'Evaluation des Charges (CCEC). Son rôle a été modifié par l'article 118 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales¹⁹. Elle devient par là-même une formation restreinte du comité des finances locales et a pour mission de contrôler la compensation financière allouée en contre-partie des transferts de compétences. Elle est également associée à l'évaluation des charges résultant des transferts de compétences et peut être consultée par le ministre de l'intérieur ou par le ministre du budget suite à des réclamations des collectivités territoriales. Cette commission est composée à parité d'élus et de représentants de l'Etat et constitue un lieu de concertation et d'échanges.

Enfin, une dernière crainte a pu être atténuée avec l'instauration d'une clause de sauvegarde. Cette crainte concernait le nombre de personnels TOS transférés. En effet, en parallèle de son désengagement financier, l'Etat s'est également évertué à réduire les effectifs. Les collectivités territoriales craignaient alors des transferts en sous-effectifs, auxquels elles auraient dû faire face par des dépenses supplémentaires. Le nombre de

¹⁹ Article 118 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales.

personnels transférés correspond à l'effectif évalué au 31 décembre 2004. Si une collectivité constate que cet effectif est inférieur à celui évalué au 31 décembre 2002, l'Etat doit compenser ce manque de postes. Cette clause de sauvegarde est prévue dans la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales à l'article 104²⁰. Cependant sa mise en œuvre reste complexe dû au fait que les modalités de recensement des effectifs et les données proviennent des documents de l'Etat, auxquels les collectivités territoriales n'ont pas facilement accès.

Suite à cette présentation de la réforme de la décentralisation, des craintes qu'elle a suscitées et des solutions que l'Etat a apportées, il nous faut observer sa mise en œuvre. En effet, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales est parue au JORF le 17 août 2004 et le transfert des compétences aux collectivités territoriales a eu lieu le 1^{er} janvier 2005. Un an plus tard, a débuté une période de transition de deux ans, période pendant laquelle est ouvert le droit d'option.

²⁰ Article 104 de la loi op.cit, reproduit à l'annexe 1.

Section 2 : La mise en œuvre du transfert.

La réforme de la décentralisation consacrée par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales confère aux collectivités territoriales de nouvelles compétences, notamment dans le domaine des établissements scolaires. Cette réforme s'inscrit dans la continuité du transfert de compétences débuté par les « lois Defferre » au début des années 1980 (§1). De plus, cette nouvelle étape dans l'organisation décentralisée de la République innove en cela qu'elle met véritablement l'accent sur le transfert des personnels TOS, ce transfert des moyens humains apparaissant comme étant son enjeu principal. Ainsi, l'Etat a dû mettre en place des mesures transitoires afin de favoriser la bonne mise en œuvre de la réforme.(§2)

§1 : La définition des compétences transférées aux collectivités territoriales.

Les compétences transférées aux collectivités territoriales dans le cadre de cette nouvelle étape de décentralisation s'inscrivent dans la continuité des « lois Defferre », communément appelées « acte I de décentralisation » (A). Ces compétences concernent le domaine de l'enseignement secondaire et elles sont accompagnées du transfert des moyens humains nécessaires à leur réalisation.(B)

A. La continuité de l' « acte I de décentralisation ».

Vingt ans après les premières lois de décentralisation, dites « Lois Defferre », une réflexion a été menée afin de dresser un bilan de ces lois. Les lois des 2 mars 1982, 7 janvier 1983, 22 juillet 1983 et 21 janvier 1985 ont été votées afin de conférer aux collectivités territoriales de nouvelles compétences et d'introduire une gestion de proximité. Cette première vague de décentralisation a vu se mettre en place le principe de subsidiarité en considérant que les collectivités territoriales seraient plus compétentes et efficaces dans l'accomplissement de certaines missions de service public. Ainsi, en ce qui concerne les régions et les départements, l'Etat leur a donné compétence dans le domaine de la construction, de l'extension, des réparations et du

fonctionnement des lycées et des collèges. Toutefois, l'Etat conserve son rôle fondamental dans le champ de la pédagogie et dans l'organisation du système éducatif. Le bilan de ce partage de compétences est positif. En effet, les personnels de direction et les usagers, ayant connu les établissements avant et après la décentralisation, s'accordent à dire qu'il y a une réelle amélioration dans l'entretien des locaux. Des politiques volontaristes ont été mises en place et elles ont mené à une véritable modernisation des parcs immobiliers, les collectivités territoriales ayant su s'adapter et répondre à une demande croissante : lors des décennies 1980 et 1990 les effectifs ont augmenté et les collectivités territoriales ont dû faire face à cet afflux d'élèves dans des établissements aux capacités d'accueil réduites. Ainsi, les collectivités territoriales, ayant été dotées des compétences en matière de construction et d'aménagement des établissements scolaires, ont participé activement au renouvellement des équipements. Cet effort financier a eu pour conséquence de moderniser les établissements, en les équipant mieux et en les rendant plus fonctionnels.

De plus, ce bilan positif en matière de construction, d'aménagements et d'équipements s'accompagne d'éléments qui plaident en faveur d'une nouvelle vague de décentralisation. En effet, les « lois Defferre » n'ont en rien aggravé les inégalités territoriales, ni augmenté le taux de prélèvements obligatoires, l'imposition locale ayant certes été revue à la hausse, mais en parallèle le taux d'imposition nationale a diminué. Enfin, l'Etat reste garant de la cohésion sociale malgré une autonomie accrue des collectivités territoriales.

Ce bilan positif a donc favorisé la réflexion à propos d'une nouvelle vague de décentralisation. Ainsi le rapport Mauroy²¹ au Premier ministre, intitulé « Refonder l'action publique », et le rapport Delevoye-Mercier²² rendu au Sénat dans le cadre de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales, intitulé « Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité », tous deux publiés en 2000, ont eu pour mission d'élaborer de nouvelles propositions afin de poursuivre la décentralisation. Le but de ce nouvel acte de décentralisation est d'introduire une

²¹ Rapport de M. Pierre Mauroy, président du comité pour l'avenir de la décentralisation, Refonder l'action publique locale, rendu en 2000 sur demande du Premier Ministre M. Jospin.

²² Rapport d'information au Sénat n° 447 de Michel Mercier, fait au nom de la Mission commune d'information, Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité, 28 juin 2000.

gestion de proximité des administrés, de rapprocher les services de l'Etat du citoyen et de légitimer l'action publique par ce gain de proximité. De plus, les différents gouvernements ont affiché une volonté de recentrer l'Etat sur ses missions essentielles et régaliennes. Ainsi, la réforme de l'Etat passe par une nouvelle étape de décentralisation, d'autant plus qu'une autonomie plus grande accordée aux collectivités territoriales s'inscrit dans la tendance européenne.

Cette réforme de décentralisation de 2004 est alors conçue comme étant le prolongement des « lois Defferre », notamment en ce qui concerne les compétences des collectivités territoriales par rapport aux EPLE. En effet, les collectivités territoriales avaient en charge l'entretien des bâtiments, leur restauration et leur construction, mais n'avaient aucun droit de regard sur l'entretien mené par les équipes TOS de ces locaux. Ainsi, le transfert de ces agents a pour beaucoup été la continuation et l'achèvement de la décentralisation entamée au début des années 1980. Par cette réforme, l'Etat a également entendu associer plus largement les régions et les départements au service public de l'Education nationale et ainsi leur permettre de jouer un rôle dans la réhabilitation et la réconciliation d'une institution, qui est de plus en plus mise à mal. Une relation de proximité par le biais d'une plus grande présence des acteurs locaux, qui sont identifiables et accessibles, ne peut être que bénéfique pour faire face à la crise de l'autorité que traverse l'éducation. De plus, cette réforme avait pour autre objectif de clarifier la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités. Cependant, une réflexion sur le nombre important des collectivités territoriales qui coexistent sur le territoire français n'a pas été menée. Beaucoup d'observateurs déplorent ce manque en considérant que l'enchevêtrement des collectivités ne clarifie pas la lisibilité des institutions de l'administration du pays ni ne contribue à la bonne mise en œuvre des compétences nouvellement acquises. Ainsi, M. Loscheider, gestionnaire du Lycée Couffignal de Strasbourg, regrette que l'enseignement secondaire ne soit pas considéré comme un bloc de compétences et donc ne soit pas transféré en tant que tel à une unique collectivité, plutôt que d'être partagé entre trois collectivités en ce qui concerne l'Alsace²³. Toutefois, malgré ce manque de réflexion, un aspect positif est à noter : la réforme de décentralisation de 2004 transfère des compétences par collectivité

²³ Entretien avec M. Loscheider, gestionnaire du lycée Couffignal de Strasbourg, 19 mars 2007.

territoriale et non plus par domaine, ce qui permet une clarification dans la répartition des compétences entre collectivités.

L'introduction de l'article 82 dans la loi du 13 août 2004²⁴ parachève la logique des lois Defferre en matière d'investissement et de fonctionnement des EPLE. Cette réforme répond ainsi à un objectif de cohérence. Mais cette cohérence ne consiste pas uniquement dans la poursuite du transfert des compétences, elle va bien au delà en accompagnant ces compétences des moyens humains nécessaires à leur réalisation.

B. Les nouvelles compétences des collectivités territoriales.

L'article 82 de la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales dispose des nouvelles compétences attribuées aux collectivités territoriales²⁵. Ainsi dans son paragraphe 1^{er}, l'article 82 stipule que « le département assure l'accueil, la restauration, l'hébergement ainsi que l'entretien général et technique, à l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves, dans les collèges dont il a la charge . » Cet article est codifié à l'article L.213-2 du code de l'éducation. La même rédaction est codifiée à l'article L.214-6 du même code en ce qui concerne les domaines de compétences transférés aux régions. Ainsi, les départements et les régions sont compétents pour assurer les missions d'accueil, c'est-à-dire la réception et l'orientation des usagers ou des personnes extérieures dans les établissements ainsi que l'accueil téléphonique ; mais elles ont également à leur charge la restauration scolaire dans les collèges et les lycées, l'hébergement des élèves internes et l'entretien matériel des locaux. Cependant, les missions d'encadrement et de surveillance ne relèvent pas du transfert. Une première critique peut ici être formulée : dans un établissement d'enseignement, il est difficile de dresser des limites entre toutes ces missions. Ainsi, les agents d'entretien ou les personnels travaillant à la restauration scolaire accomplissent un rôle de surveillance et d'encadrement, même si cela n'est pas précisé dans leurs missions. En effet, un agent qui observe un élève en train de dégrader les locaux, va intervenir et jouer le rôle d'un surveillant en signalant ce comportement à l'autorité compétente. De même au restaurant scolaire, lors de la prise des repas, si un

²⁴ Article 82 de la loi n°2004-809 op. cit.

²⁵ Ibid.

agent observe un comportement qui n'a pas lieu d'être, il interviendra. Ainsi, la loi s'est évertuée à dresser une liste des missions à transférer sans toutefois que celle-ci soit satisfaisante. Cependant, cette démarche a été adoptée afin de transférer les personnels TOS qui accomplissent ces missions.

Conformément à l'article 72-2 de la constitution française²⁶, ces compétences sont accompagnées d'un transfert des moyens non seulement financiers mais aussi humains. C'est ce transfert des personnes qui est l'innovation de cette loi de décentralisation. Ainsi au paragraphe 2 de l'article 82, le législateur a attribué compétence aux départements pour assurer « le recrutement et la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service exerçant leurs missions dans les collèges. » Ces mêmes dispositions s'appliquent aux régions. Une critique peut également être formulée en ce qui concerne la définition des personnels transférés. En effet, une telle rédaction laisse penser que seuls les personnels TOS exercent ces missions d'accueil, de restauration, d'hébergement et d'entretien. Or, les personnels de direction exercent également des missions d'accueil. Ainsi, les collectivités se voient attribuer des domaines de compétences qui se veulent entiers alors qu'une partie de ces missions ne relèvent pas des compétences des personnels TOS transférés. M. Wendling²⁷, directeur des politiques éducatives du département du Bas-Rhin, estime que la « gestion des TOS et la gestion des missions sont deux choses légèrement différentes », en cela qu'elles ne se superposent pas du fait de l'accomplissement d'une partie de ces missions transférées par des agents non-transférés. Toutefois, le transfert de ces missions particulières s'inscrit dans une logique économique, qui est celle de concilier les missions d'intérêt général et la satisfaction du système productif, la volonté du législateur étant de permettre l'adaptation des emplois au marché local. Ainsi, le recrutement des personnels TOS relève de la compétence des collectivités territoriales, ce qui permet, lors des embauches de contractuels notamment, de rencontrer le marché du travail local.

Les missions transférées par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales sont exercées par des corps d'agents spécifiques et ce sont ces agents-là qui sont concernés par la décentralisation. Les personnels TOS transférés

²⁶ Article 72-2 de la constitution de la V^{ème} République, du 4 octobre 1958, reproduit à l'annexe 3.

²⁷ Entretien avec M. Jean-Marie Wendling, directeur du pôle des politiques éducatives au département du Bas-Rhin, 10 janvier 2007.

relèvent de quatre corps de la fonction publique d'Etat. Leurs missions sont définies dans le décret du 14 mai 1991 fixant les dispositions statutaires applicables aux corps des ouvriers d'entretien et d'accueil (OEA), des ouvriers professionnels (OP) et des maîtres ouvriers (MO) des établissements d'enseignement du ministère de l'éducation nationale et au corps des techniciens de l'éducation nationale. Les OEA sont chargés, « lorsqu'ils exercent une fonction d'entretien, d'assurer le nettoyage et l'entretien courant des locaux et surfaces non bâties des établissements, de veiller au maintien en bon état de fonctionnement des installations et de participer au service de restauration et de magasinage. Lorsqu'ils exercent la fonction d'accueil, les OEA sont tenus de recevoir, renseigner et orienter les personnels et usagers de l'établissement et le public y accédant, de contrôler l'accès aux locaux, d'assurer la transmission des messages oraux et des documents écrits. »²⁸ Le corps des OP regroupe les agents chargés « des travaux nécessaires au fonctionnement des services matériels des établissements (...) principalement dans les domaines de la restauration, de l'hébergement et de la maintenance mobilière et immobilière. »²⁹ Enfin, le corps des MO exerce « leurs fonctions principalement dans les domaines de la restauration, de l'hébergement et de la maintenance dans les établissements (...). Ils participent à l'exécution des tâches des agents qu'ils encadrent. » Ils sont également chargés « de la conduite des travaux confiés à un groupe d'OEA ou d'OP. »³⁰ Ces trois corps relèvent de la catégorie C de la fonction publique. Un quatrième corps, relevant de la catégorie B est inclus dans le transfert des personnels TOS, celui des techniciens, qui « exercent une mission de conseil technique auprès des services (...) et participent à la formation des OEA, OP et MO »³¹.

En complément des personnels TOS, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales à son article 104 dispose que la mise à disposition puis le transfert s'appliquent également « aux services ou parties de services qui participent à l'exercice des compétences de l'Etat transférées aux collectivités territoriales ou à leurs groupements par la présente loi »³². A la suite de cet

²⁸ Article 3 du décret n° 91-462 du 14 mai 1991 fixant les dispositions statutaires applicables aux corps des ouvriers d'entretien et d'accueil, des ouvriers professionnels et des maîtres ouvriers des établissements d'enseignement du ministère de l'éducation nationale et au corps des techniciens de l'éducation nationale, reproduit à l'annexe 4.

²⁹ Idem, article 19.

³⁰ Idem, article 37.

³¹ Idem, article 60.

³² Article 104 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, reproduit à l'annexe 1.

article a été pris un décret d'application le 26 décembre 2005, fixant les modalités du transfert définitif aux départements et aux régions de services ou parties de services du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche³³. Ainsi, à son article premier, le décret indique que sont transférés aux collectivités territoriales concernées par la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales « les services ou parties de services des rectorats et des inspections académiques qui participent aux missions de recrutement et de gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service exerçant dans les collèges et les lycées »³⁴. Ces postes supports des rectorats ou des inspections académiques sont transférés afin d'aider les collectivités territoriales à gérer la décentralisation et leurs nouvelles compétences, notamment de gestion, de recrutement, de mobilité et de rémunération des personnels TOS. En terme de chiffres, le nombre de personnels TOS transférés s'élèvent à 93 587³⁵ répartis sur 5200 collèges et 2600 lycées. Les personnels exerçant des fonctions supports en service académique représentent 752,88 ETP (Equivalent Temps-Plein), répartis à hauteur de 385 pour les départements et 367,88 pour les régions.

Ces nouvelles compétences transférées aux collectivités territoriales n'ont pas été effectives immédiatement. La loi de 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales prévoit un transfert de compétences au 1^{er} janvier 2005 et l'ouverture du droit d'option est fixée au 1^{er} janvier 2006. Ainsi, le transfert doit suivre certaines modalités de mise en œuvre. De plus, à la fin du transfert prévu au 1^{er} janvier 2009, les collectivités territoriales devront gérer des agents aux positions différentes, ce qui ne favorise pas leur gestion.

³³ Décret n°2005-1631 du 26 décembre 2005 fixant les modalités du transfert définitif aux départements et aux régions de services ou parties de services du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, reproduit à l'annexe 5.

³⁴ Article 1^{er} du décret n°2005-1631 op. cit., reproduit à l'annexe 5.

³⁵ Rapport d'information pour le Sénat n° 62, op. cit.

§2 : Les modalités du transfert.

Dans la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, le législateur a entendu définir un calendrier du transfert en séparant le transfert des compétences du transfert des moyens. Dès lors, une phase de mise à disposition puis d'option a été mise en place pour permettre aux collectivités territoriales de gérer au mieux le transfert de personnels (A.). A la fin de cette période de transition, les collectivités territoriales exerceront entièrement leur compétence de gestion et de recrutement des personnels TOS, tout en étant confrontées à des différences de situation des personnels en fonction de leur contrat ou de leur choix dans le cadre du droit d'option (B.).

A. *Le transfert des compétences et le droit d'option des agents TOS.*

La loi relative aux libertés et aux responsabilités locales publiée le 17 août 2004 au JORF est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005. Cependant cette entrée en vigueur ne concerne pas tous les moyens transférés. En effet, le transfert des moyens humains est soumis à un régime particulier défini à l'article 147 de la loi de finances pour 2006³⁶. Cette loi diffère l'application du droit d'option ouvert aux personnels TOS. Dès l'entrée en vigueur de la loi du 13 août 2004, les compétences ont été transférées aux collectivités territoriales, à savoir les missions d'accueil, de restauration, d'hébergement et d'entretien. Cependant, l'année 2005 sert plutôt d'année de préparation au transfert des personnels TOS. Dès lors, malgré le transfert des compétences, les personnels TOS sont tout d'abord mis à disposition de plein droit des collectivités territoriales, tout en continuant d'être gérés par l'Etat. En application de l'article 104 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, le premier trimestre de l'année 2005 est consacré à la préparation de la convention-type, qui doit constater la mise à disposition des services ou parties de services aux collectivités territoriales nécessaires à l'accomplissement des missions nouvellement assumées par ces dernières. De même, lors de cette année 2005, des arrêtés de mise à disposition de plein droit des quelques 93000 agents sont pris par le

³⁶ Article 147 de la loi de finances pour 2006, n°2005-1719 du 30 décembre 2005, reproduit à l'annexe 2.

ministre de l'Education nationale, après avis des comités techniques paritaires académiques, et fixent la liste nominative des agents transférés. Enfin, les décrets de partition définitive des services sont publiés à la fin de l'année.

Sur 126 conventions de mise à disposition des services, seuls 47 départements et une région (l'Alsace) avaient signé un tel accord à la date limite du 5 avril 2005. Dans les autres départements ou régions, une intervention de l'Etat a été nécessaire afin de dresser la liste des services mis à disposition par arrêté conjoint du ministre chargé des collectivités territoriales et du ministre de l'Education nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, après avis motivé d'une commission nationale de conciliation. Ces conventions provisoires permettent à l'Etat de rémunérer les agents alors même que la compétence relève des départements ou des régions.

Ces décrets ont pour vocation de préparer la période de deux ans pendant laquelle les personnels TOS pourront exercer leur droit d'option. Toutefois, au cours de l'année 2005, les personnels TOS sont déjà placés sous l'autorité des collectivités territoriales par le biais de leur mise à disposition de plein droit. Ce sont les collectivités territoriales qui doivent communiquer aux services des rectorats les postes vacants et informés d'un changement d'affectation d'un agent afin de mettre à jour l'arrêté individuel de mise à disposition. Cependant, la mobilité des personnels TOS est encore gérée par l'Etat au cours de l'année 2005.

Suite à cette période de transition d'un an, une seconde période de deux ans s'ouvre, celle du droit d'option. En effet, une des garanties statutaires accordées aux personnels TOS est de leur laisser le choix entre l'intégration dans la fonction publique territoriale ou d'être en position de détachement sans limitation de durée auprès des collectivités territoriales. Ainsi, le droit d'option est prévu à l'article 109 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, qui dispose « dans le délai de deux ans à compter de la date de publication des décrets en Conseil d'Etat fixant les transferts définitifs des services, les fonctionnaires de l'Etat exerçant leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré à une collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales peuvent opter soit pour le statut de fonctionnaire territorial, soit pour le maintien du statut de fonctionnaire de l'Etat. »³⁷

³⁷ Article 109 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, reproduit à l'annexe 1.

L'agent a donc le choix entre l'intégration dans un cadre d'emploi spécifique de la fonction publique territoriale et le détachement sans limitation de durée, c'est-à-dire que l'agent reste fonctionnaire de l'Etat mais dépend de la collectivité pour l'organisation de son travail et pour sa gestion. L'intégration dans la fonction publique territoriale est régie par le décret du 30 décembre 2005 fixant les conditions d'intégration dans les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale des fonctionnaires de l'Etat en application des dispositions de l'article 109 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales³⁸, dans lequel est affirmé le principe de l'intégration de droit dans la fonction publique territoriale pendant la période d'option de deux ans. De même, les conditions du détachement sans limitation de durée sont énoncées dans le décret relatif au détachement sans limitation de durée pris le 30 décembre 2005³⁹.

Cependant, afin de respecter l'obligation de transférer de manière concomitante les ressources nécessaires à la rémunération des personnels TOS et les personnels eux-même, la loi de finances pour 2006, à son article 147, a défini un calendrier progressif de transfert.⁴⁰ Ainsi, trois périodes distinctes sont déterminées. La première s'étend du 27 décembre 2005 au 31 août 2006. Les personnels qui optent pendant cette période deviennent des fonctionnaires territoriaux ou des fonctionnaires détachés auprès des collectivités au 1^{er} janvier 2007. Dès lors, les collectivités territoriales assument les rémunérations de ces personnels dès le mois de janvier 2007. Ainsi, connaissant le nombre d'optants au 31 août de l'année en cours, le législateur est capable de définir dans la loi de finances pour l'année suivante les ressources financières à transférer en accompagnement de ces moyens humains. La seconde période pour opter s'étend du 1^{er} septembre 2006 au 31 août 2007. Le même raisonnement est tenu ici, les optants relevant des collectivités territoriales à partir du 1^{er} janvier 2008. Enfin, la troisième période court du 1^{er} septembre 2007 au 27 décembre 2007, les optants étant dès lors rattachés aux collectivités territoriales au 1^{er} janvier 2009. Durant cette période de deux ans, les agents possèdent un droit à l'intégration dans la fonction publique territoriale, c'est-à-dire que les collectivités ne peuvent refuser un agent qui décide d'opter en

³⁸ Décret n°2005-1727 du 30 décembre 2005 fixant les conditions d'intégration dans les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale des fonctionnaires de l'Etat en application des dispositions de l'article 109 op. cit., reproduit à l'annexe 6.

³⁹ Décret n°2005-1785 du 30 décembre 2005 relatif au détachement sans limitation de durée.

⁴⁰ Article 147 de la loi de finances pour 2006, op. cit.

faveur de la fonction publique territoriale et de l'intégrer. De même, un agent, qui aurait choisi le détachement illimité et changerait d'avis encore pendant la période en décidant finalement d'intégrer la fonction publique territoriale conserve ce droit d'intégration. De plus, un agent qui n'a pas exprimé son choix au terme de la période est placé en position de détachement illimité auprès de la collectivité de rattachement. L'article 109 de la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales définit toutes ces modalités. Ainsi, au 1^{er} janvier 2009 tous les agents qui l'auront souhaité, auront usé de leur droit d'option et les autres seront en position de détachement illimité. Un premier bilan définitif sera alors possible, afin de connaître les chiffres de l'intégration dans la fonction publique territoriale. De même un premier bilan des compensations financières sera dressé, afin d'observer si l'Etat a respecté ses engagements.

Ainsi, à la fin de la période d'exercice du droit d'option par les agents TOS, les collectivités sont confrontées à des employés, qui occupent des positions différentes. Cette situation ne facilite pas la gestion de ces derniers.

B. La situation des personnels à la fin de la période de transition.

A la fin de cette période de transition, soit au 1^{er} janvier 2009, les collectivités territoriales seront les employeurs des fonctionnaires territoriaux nouvellement intégrés, des fonctionnaires d'Etat en position de détachement sans limitation de durée, des stagiaires territoriaux, des contractuels de droit public et des fonctionnaires occupant une position de détachement ou de mise à disposition prévues par le statut général de la fonction publique d'Etat défini par la loi du 11 janvier 1984 ou par celui de la fonction publique territoriale défini par la loi du 26 janvier 1984, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique d'Etat, respectivement à la fonction publique territoriale⁴¹. Cette multiplicité de situations ne facilite pas la gestion des personnels par les collectivités territoriales, notamment en ce qui concerne les questions relatives à la carrière des agents. Ces différentes situations ont notamment des conséquences concernant la mobilité des agents et leur avancement.

⁴¹ Loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique d'Etat. Loi n°84-53 du 26 janvier 1984, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale

En ce qui concerne les carrières des fonctionnaires intégrés, les collectivités territoriales sont compétentes pour la rémunération, la notation, l'avancement, la mobilité, le placement dans une autre position administrative, la procédure disciplinaire et pour assurer le suivi des congés et des droits acquis. Cependant, la collectivité doit tenir compte de la situation particulière des agents TOS, qui relèvent de l'autorité fonctionnelle du chef d'établissement, notamment concernant l'évaluation ou l'engagement de la procédure disciplinaire. En effet, l'agent territorial est évalué par l'autorité territoriale sur proposition du directeur général des services établie après avis du supérieur hiérarchique, dans le cas des TOS, du chef d'établissement. Concernant la mobilité des fonctionnaires intégrés, ils ne pourront être affectés, sauf disposition statutaire contraire, hors d'un EPLE, dans la mesure où pour l'instant ils appartiennent à des cadres d'emploi spécifiques qui prévoient un exercice des fonctions des TOS au sein des établissements scolaires.

Le fonctionnaire d'Etat détaché sans limitation de durée relève d'une part de son corps d'origine de la fonction publique d'Etat dans les domaines des retraites et de la mobilité, mais il est géré par la collectivité auprès de laquelle il est détaché. L'agent détaché est rémunéré par la collectivité d'accueil et il est soumis aux règles du service dans lequel il est détaché. Dans le cadre de la notation, le décret du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'Etat prévoit à son article 27 que le fonctionnaire détaché de longue durée est évalué par son chef de service dont il dépend dans les services détachés⁴². Cette évaluation est ensuite transmise à l'Administration d'origine après avis de la commission administrative paritaire (CAP) compétente. Dans le cas des TOS, l'évaluation est menée par l'autorité territoriale après avis du chef d'établissement et transmise à l'Administration d'origine après examen de la CAP. De même, en ce qui concerne le pouvoir disciplinaire⁴³, l'autorité territoriale, c'est-à-dire le président de la collectivité et par délégation la personne chargée de ce dossier, est compétente pour entamer la procédure après avoir informé l'Administration d'origine et après avis du chef d'établissement, conformément aux dispositions en vigueur aux articles 89 à 91 de la loi portant

⁴² Article 27 du décret n°85-986 du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'Etat.

⁴³ Article 8 du décret n°2005-1785 relatif au détachement sans limitation de durée de fonctionnaires de l'Etat en application de l'article 109 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale⁴⁴. Cependant, la compétence de licenciement pour insuffisance professionnelle revient à l'Administration d'origine sur initiative de la collectivité de rattachement. Enfin, concernant l'avancement, l'agent détaché concourt à l'avancement avec les autres agents du même grade de la collectivité, tout en continuant à bénéficier des droits à avancement du corps d'origine. Une originalité est toutefois à noter dans le cadre de ce régime du détachement illimité⁴⁵. En effet, le régime du détachement est fixé à l'article 45 de la loi du 11 janvier 1984 relative aux dispositions statutaires de la fonction publique d'Etat. Cet article dispose « le détachement est la position du fonctionnaire placé hors de son corps d'origine mais continuant à bénéficier, dans ce corps, de ses droits à l'avancement et à la retraite. » Cependant, l'originalité du détachement prévu par la loi du 13 août 2004 est qu'il est sans limitation de durée. Cette disposition est dérogatoire au régime commun, qui prévoit une durée plus ou moins longue du détachement, soit inférieure à six mois et renouvelable qu'une seule fois, soit supérieure à cinq ans et renouvelable à l'infini. De plus, dans le cas des TOS cette position de détachement illimité devient le droit commun à la fin de la période du droit d'option et tous les personnels TOS qui n'ont pas opté se voient appliquer ce régime, alors que le régime commun du détachement exige une demande préalable de l'agent de détachement. Cependant, ils conservent la possibilité à tout moment de demander à être intégré dans la fonction publique territoriale, cette intégration se faisant sur acceptation de la collectivité sollicitée, ou de mettre fin au détachement en demandant la réintégration dans leur administration d'origine. L'intégration dans la fonction publique territoriale peut représenter une solution afin de mettre un terme au détachement, mais il paraît peu probable que la solution d'y mettre un terme en réintégrant la fonction publique d'Etat soit possible. En effet, si le fonctionnaire demande à mettre fin à son détachement, il s'expose au risque de ne pas avoir de poste et d'être placé en position de disponibilité. De plus l'article 24 du décret du 16 septembre 1985 prévoit la possibilité pour l'administration de mettre un terme à la rémunération de l'agent en cas de non réintégration immédiate. L'agent n'a donc aucun intérêt à mettre fin à son détachement. Il en va de même pour l'Etat, qui n'a aucun intérêt à mettre fin à la

⁴⁴ Loi n°84-53 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, 26 janvier 1984.

⁴⁵ Roselyne Allemand et Pierre Tifine, « Le transfert aux collectivités territoriales des personnels techniques et ouvriers de service de l'éducation nationale : l'analyse des questions statutaires », AJDA, 26 juin 2006, p. 1260.

position de détachement de l'agent, puisqu'il ne gère plus les missions que l'agent exerce, ces missions étant transférées aux collectivités territoriales. Ainsi, malgré la possibilité d'une réintégration dans les textes, il paraît peu probable que la situation de détachement sans limitation de durée ne soit qu'intermédiaire. Cette position est au contraire définitive pour les agents qui refusent d'intégrer la fonction publique territoriale.

En ce qui concerne les stagiaires de l'Etat, ils doivent attendre leur titularisation afin d'opter. En fonction de leur choix, ils intègrent la fonction publique territoriale ou restent des fonctionnaires d'Etat. Au contraire, les contractuels de droit public sont directement transférés à la collectivité de rattachement, tout en gardant le bénéfice des dispositions de leur contrat : dispositions salariales, temps de travail, conditions de travail, durée du contrat. Si au moment du transfert, le contrat arrive à son terme, la collectivité est libre de le renouveler et seulement elle, l'Etat n'ayant plus de compétences afin d'éviter qu'il ne lie les collectivités territoriales. Les collectivités territoriales ont également la possibilité de titulariser des contractuels, dans le cadre de la réduction de l'emploi précaire dans la fonction publique.

Suite à cette présentation des modalités du transfert, un bilan intermédiaire peut être dressé après cette première campagne d'exercice du droit d'option.

Section 3 : Un bilan intermédiaire du transfert des personnels TOS.

Cette première année de la mise en œuvre du droit d'option présente un bilan mitigé. D'une part, l'objectif de transférer la majorité des personnels TOS aux collectivités territoriales est en bonne voie de réalisation (§1). D'autre part, le bilan financier des collectivités territoriales semble être menacé, notamment par l'existence de coûts de la décentralisation « cachés » (§2).

§1 : Un bilan satisfaisant : le droit d'option largement utilisé.

Lors de cette première année pendant laquelle le droit d'option a été ouvert, on observe une tendance très nette des optants à choisir la fonction publique territoriale (A). Cependant ce bon bilan est nuancé par l'incertitude persistante concernant le nombre de personnels transférés (B).

A. Une fonction publique territoriale sollicitée.

Le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche a publié le 27 novembre 2006 un premier « bilan de la première campagne d'exercice du droit d'option pour les personnels du MENESR »⁴⁶. A la suite de cette première période dans le droit d'option, les chiffres officiels font état d'un taux d'option de 50,25%, soit 45031 agents TOS et de 39% concernant les personnels gestionnaires des TOS des services académiques. Un premier bilan positif peut être dressé à partir de ces résultats : malgré une réticence envers la réforme, la moitié des agents TOS ont usé de leur droit d'option. De plus, ce bilan positif est agrémenté par un taux d'option pour la fonction publique territoriale de 73,51%, contre 26,41% pour le détachement sans limitation de durée. Ainsi, les craintes exprimées et la peur de l'inconnu ne se font pas sentir dans le choix des TOS. Cependant ces chiffres sont à nuancer en considérant les fortes inégalités qui existent entre les différentes collectivités. Ces différences peuvent notamment s'expliquer par la mise en oeuvre des

⁴⁶ Enquête de l'Observatoire de la décentralisation, annexé au rapport d'information pour le Sénat n° 62, 8 novembre 2006.

différentes politiques par les collectivités afin d'informer les agents TOS et de favoriser un choix pour la fonction publique territoriale. Cependant ces différentes stratégies seront étudiées ultérieurement.

Concernant les collectivités qui nous intéressent, celles d'Alsace se démarquent par leur fort taux d'option en faveur de la fonction publique territoriale. La région Alsace occupe la première position avec un taux d'option qui avoisine les 90%. A contrario, la région Lorraine est dotée d'un taux d'option de 20%. La région Centre possède le taux le plus bas des régions métropolitaines avec un taux inférieur à 10%, le taux moyen d'option pour les régions s'établissant à 48%. Concernant les départements, le taux moyen d'option s'élève à 53% avec un échelonnement des taux de 4% à 98%. Les départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin connaissent des taux d'option de 95,27%, respectivement de 80,13%, contre des pourcentages qui tendent vers les 20% en Moselle ou vers les 65% en Meurthe-et-Moselle.

S'agissant de la répartition des optants entre l'intégration dans la fonction publique territoriale et le détachement, 69% des personnels TOS qui ont opté ont choisi l'intégration dans la fonction publique territoriale au niveau des régions, 78% au niveau des départements. Ainsi, un constat peut être fait : la fonction publique territoriale est plébiscitée par les personnels TOS qui ont opté. Ce constat met fin à la crainte de l'Etat suite aux réticences exprimées par ces mêmes personnels deux ans auparavant. Toutefois, ces craintes peuvent expliquer en partie les réticences des agents qui n'ont pas encore opté. En effet, la moitié de personnels TOS qui n'a pas opté représente trois catégories principales d'agents. La première rassemble les agents qui sont restés sceptiques face au droit d'option et surtout face aux politiques volontaristes et aux promesses des collectivités. Ceux-ci ont décidé de ne pas opter et d'observer pendant quelques mois la situation de leurs collègues qui ont choisi l'intégration. La deuxième catégorie regroupe les agents « irréductibles » qui sont par principe opposés à la réforme et qui ont décidé de ne pas opter afin d'exprimer leur attachement indéfectible à la fonction publique d'Etat. Enfin le dernier groupe d'agents est composé des agents qui partent à la retraite au cours de la période du droit d'option ou bien ceux qui sont proches de la retraite et qui attendent d'être automatiquement placés en position de détachement. Ainsi, le taux d'option n'atteindra pas 100% étant donné l'existence de ces deux dernières catégories d'agents. Cependant, lors de la deuxième année d'ouverture du droit d'option, les collectivités doivent s'attendre à un nouvel afflux

d'optants, qui peut être augmenté par des agents qui ont précédemment opté pour le détachement et qui décident d'y mettre fin, après avoir observé les avantages dont bénéficient leurs collègues intégrés.

Une seconde étude peut être menée, elle consiste à observer le taux d'option en fonction des corps d'origine des agents TOS. En ce qui concerne le corps des OEA, 49% des agents ont opté, alors que 51% des OP, 55% des MO et 74% des techniciens ont exercé leur droit d'option. Une première observation se dégage, à savoir que plus la qualification exigée pour un corps est importante, plus le pourcentage d'optants augmente. Ainsi, les techniciens, qui appartiennent à un corps de catégorie B, sont ceux qui ont le plus opté. Cependant cette observation peut être modulée par le fait que le corps des techniciens est le corps qui possède le moins d'agents titulaires (78 ETP), alors que le corps des OEA compte plus de 60000 ETP⁴⁷. Une fois encore, le taux d'option pour l'intégration dépasse les 70% pour tous les corps : 71,9% des OEA qui ont opté ont choisi l'intégration, 76,6% des OP, 77,1% des MO et 81,0% des techniciens. Ce franc succès pour l'intégration est à mettre en lien avec les campagnes de communication, menées conjointement par certaines collectivités, appuyées par le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT). Ces campagnes de communication ont surtout eu pour objectif de rencontrer les personnels TOS et de répondre à leurs interrogations concernant leur avenir statutaire et financier.

Concernant les personnels gestionnaires des TOS dans les rectorats, qui participent également à cette campagne du droit d'option, 297 personnes soit 39% ont exprimé leur droit d'option, réparties à hauteur de 32% pour les personnels transférés aux départements et 47% pour les personnels qui rejoignent les régions. Un agent sur quatre a opté pour le détachement sans limitation de durée aussi bien au niveau des départements que des régions. Une observation du taux d'optants par catégorie nous apprend que, contrairement aux personnels TOS, les personnels de la catégorie C sont ceux qui ont le plus opté, ils représentent 52% des personnels qui ont opté, soit 154 agents, dont 78% pour l'intégration dans la fonction publique territoriale. Viennent ensuite les personnels de catégorie B : sur les 297 optants 42% sont de la catégorie B. Pour ces deux catégories, les proportions 25%-75% sont remplies. Enfin, les personnels

⁴⁷ Bilan de la première campagne d'exercice du droit d'option pour les personnels du MENESR, publié par le MENESR, 27 novembre 2006.

de catégorie A ne sont qu'au nombre de 18 à avoir opté et la répartition entre l'intégration dans la fonction publique territoriale et le détachement sans limitation de durée est de 9 agents pour l'intégration et 9 agents pour le détachement. Ainsi, pour ces personnels, on constate une logique différente de celle observée pour les personnels TOS : les personnels les plus qualifiés ont exprimé une réticence à opter et ils n'ont de plus pas opté majoritairement pour la fonction publique territoriale, alors que la tendance est au plébiscite de la fonction publique territoriale auprès des autres catégories. Enfin, le rapport du MENESR annonce que : « conformément aux engagements pris par l'Etat, la moitié des postes vacants de gestionnaires de TOS fera l'objet d'un transfert de crédits par collectivité dès le 1^{er} janvier 2007 ». Ce transfert concomitant porte à 61% le taux de transfert des moyens supports, le projet de loi de finances pour 2007 prévoyant le transfert de 160 postes vacants.

Un bilan largement positif peut être dressé : le choix massif en faveur de la fonction publique territoriale montre l'effort des collectivités territoriales pour « séduire » les TOS et les rassurer. Ce succès est dû à l'investissement des collectivités territoriales dans des campagnes de communication et à leurs efforts, notamment financiers, afin d'offrir aux fonctionnaires intégrés un régime indemnitaire quasiment équivalent à celui pratiqué dans les filières techniques de chaque collectivité.

Toutefois, ce bilan est terni par l'incertitude persistante concernant le nombre définitif de personnels TOS transférés aux collectivités territoriales.

B. Une incertitude persistante concernant le nombre de personnels transférés.

Malgré la mise à disposition des personnels TOS effective depuis le 1^{er} janvier 2006 et le transfert définitif des optants pour la fonction publique territoriale depuis le 1^{er} janvier 2007, la discussion autour du nombre d'équivalents temps-plein (ETP) transférés est toujours d'actualité. En effet, la mise à disposition des personnels TOS au 1^{er} janvier 2006 s'est effectuée sur la base des emplois ETP qui seraient définitivement transférés. Ce transfert en ETP correspond à une photographie des effectifs au 31 décembre 2004, photographie qui peut être modifiée à la hausse si les effectifs au 31

décembre 2002 étaient plus importants. Cette garantie prévue à l'article 104 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales ne suffit pourtant pas à atténuer ce débat latent entre l'Etat et les collectivités territoriales, ces dernières estimant que la sous-dotation en personnels dans les établissements n'est pas un phénomène nouveau et qu'elle remonte à une période antérieure à 2002. Ainsi, il ressort d'une enquête menée par l'Observatoire de la décentralisation en 2006 auprès des départements et des régions que 68% des collectivités estiment devoir recruter des personnels supplémentaires pour remédier à cette dotation insuffisante⁴⁸. De plus, en interrogeant les collectivités territoriales sur le nombre d'agents TOS que l'Etat leur transfère et sur le nombre qu'elles avaient estimé, des écarts sont observables. 51,22% des collectivités ayant répondu à l'enquête souhaitent avoir une dotation en personnels comprise entre 100 et 500 agents ; cependant le transfert effectif de 100 à 500 agents n'a concerné que 50% des collectivités de l'enquête. De même pour les collectivités à plus gros effectifs : 26,84% souhaitent être dotées de 1000 agents et plus, alors que l'Etat a transféré de tels effectifs à 25,01% des collectivités qui ont répondu. Toujours d'après l'enquête, les estimations en nombre de postes fournies par les collectivités concernées par ces écarts afin de les chiffrer peuvent atteindre plus de 80 postes. C'est le cas pour 8,5% des collectivités.

Les raisons pour expliquer ces écarts sont multiples. Tout d'abord, la date de référence pour le calcul des effectifs définitifs transférés peut ne pas être la même, ce à quoi s'ajoute une difficulté pour les services techniques des collectivités territoriales d'estimer les effectifs transférables. Une autre explication peut provenir du fait que les postes vacants, qui ont été pourvus pendant la période entre l'adoption de la loi et sa mise en œuvre, n'ont pas forcément été pris en compte. Toutefois, il semble assez clair en observant les comportements des collectivités territoriales depuis le 1^{er} janvier 2006, que la majorité des collectivités ont effectué des recrutements soit de contractuels soit de stagiaires afin de résoudre au moins partiellement ce problème de sous-dotation.

Une autre incertitude concerne le sort des personnels non-titulaires de droit privé. Ce cas concerne les personnels TOS issus des contrats aidés : contrats d'aide à

⁴⁸ Enquête de l'Observatoire de la décentralisation annexée au rapport du Sénat n°62 du 8 novembre 2006. Cette enquête a été envoyée à toutes les collectivités territoriales mais seuls 45 départements et 10 régions y ont répondu. Les pourcentages énoncés par la suite se basent sur les résultats de cette enquête.

l'emploi et contrats d'avenir. Ces derniers ont été inclus dans la campagne de mise à disposition prévue à l'article 105 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales mais leur transfert, lui n'apparaît pas dans les textes. Ainsi, un flou juridique existe autour de ces contrats, qui a priori sont transférés aux collectivités territoriales comme les autres contrats de droit public. Cependant, ces contrats sont des outils de l'Etat pour lutter contre le chômage et il paraît plausible que cet oubli soit volontaire afin de permettre à l'Etat de garder une emprise sur eux. Toutefois, une telle logique est contraire à l'esprit même de la réforme de décentralisation et il semble plus rationnel de penser que le législateur a voulu inclure ces contrats avec les autres contrats de droit public des agents non-titulaires transférés à l'article 110 de la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales. Ainsi, il appartient aux collectivités territoriales de déterminer une politique de gestion de ces contrats. Dans un premier temps, il faut noter que les collectivités estiment que le nombre de contrats aidés dans les établissements est trop élevé. Dans l'enquête susmentionnée, une question adressée aux collectivités territoriales concernant la pérennisation de ces contrats : 41,6% des collectivités territoriales projettent de les conserver contre 44,4% qui pensent y renoncer, malgré le comportement honnête de l'Etat qui en l'occurrence a déjà compensé aux collectivités la part patronale versée jusqu'alors par lui. En effet, 58% des collectivités ont affirmé avoir déjà perçu cette somme. A côté de cette imprécision concernant les personnels TOS non-titulaires, un autre oubli cette fois plus conséquent est à relever : il concerne la situation des personnels TOS dans les CFA (Centres de Formation des Apprentis). Ces personnels TOS ne bénéficient pas du droit d'option, ils ne sont pas reconnus par les collectivités territoriales de rattachement et ne peuvent bénéficier du régime indemnitaire de leurs collègues ; par ailleurs, ils ne sont plus reconnus par l'Etat, qui n'a plus compétence en la matière. Cette situation ambiguë commence à poser des problèmes au sein des établissements, dans lesquels cohabitent des TOS de l'Education nationale et des TOS des CFA. Enfin, le sort des agents non-titulaires est réglé par l'article 110, qui met en place un simple transfert d'employeurs, les contrats passant de l'employeur - Etat à l'employeur - collectivité. Ce transfert concerne les vacataires et les contractuels recrutés sur des emplois vacants ou ceux recrutés afin de remplir une mission de suppléance d'agent titulaire absent.

Ainsi, en ETP ces transferts représentent 89627 ETP pour les personnels TOS titulaires, 3468 pour les contractuels de droit public au 1^{er} janvier 2006. S'agissant des contrats aidés, ils représentaient 16500 postes en 2004, contre 14015 agents transférés au 1^{er} janvier 2006.

Malgré ce bon bilan en ce qui concerne le transfert des effectifs et le respect par l'Etat de ces engagements, le bilan financier relatif à cette réforme est loin d'être aussi positif et optimiste.

§2 : Un bilan financier plus mitigé.

En observant la politique de transfert financier menée par l'Etat, les collectivités territoriales s'inquiètent à juste titre de la non-compensation latente des dépenses annexes liées à la revalorisation des salaires, à la gestion de ces personnels et à la compensation la plus stricte des emplois vacants. L'Etat s'est engagé à accompagner le transfert de compétences des moyens financiers nécessaires, mais il s'engage sur une compensation minimaliste (A.), alors qu'en parallèle les collectivités sont confrontées à des coûts cachés liés au transfert de compétences et de personnels (B.).

A. Une compensation stricte de la part de l'Etat.

Les moyens financiers étant transférés au 1^{er} janvier de chaque année en parallèle des personnels ayant opté, ce paragraphe n'a pas vocation à dresser un bilan définitif de la situation et du comportement compensateur de l'Etat. Cependant, après une première année d'exercice du droit d'option et deux ans après le début du transfert, une tendance générale peut être observée : l'Etat n'est pas des plus généreux dans sa compensation financière. En effet, certains observateurs craignaient un délestage des charges de l'Etat sur les collectivités territoriales et il semble qu'un tel scénario est en train de se mettre en place, l'Etat ayant tiré les leçons du passé, à savoir que lors de la première vague de décentralisation, les compensations financières n'étaient pas non plus à la hauteur de la charge financière supportée par les collectivités, sans que cela ait porté préjudice à la mise en œuvre de la réforme. Au contraire, les collectivités

territoriales ont investi et ont largement amélioré les services publics qui leur avaient été confiés. Ainsi, l'Etat peut être tenté, voire même incité à reconduire cette expérience.

Au 1^{er} janvier 2007, les personnels ayant opté sont définitivement sous la responsabilité financière des collectivités territoriales. Ainsi, l'article 147 de la loi de finances pour 2006⁴⁹ prévoit que la compensation financière équivalente aux postes transférés soit versée en même temps que le transfert au 1^{er} janvier de l'année. La loi de finances pour 2007 a prévu la compensation financière équivalente au transfert des personnels. Cependant, cette compensation est calculée sur la base des indices réels moyens académiques et non sur la base des rémunérations réellement perçue par chaque agent. Ce mode de calcul n'est pas le plus favorable aux collectivités territoriales. Une autre difficulté peut provenir de la mise en œuvre du protocole Jacob⁵⁰, signé entre l'Etat et certaines organisations syndicales le 25 janvier 2006. Ce protocole prévoit une modification dans la structure des carrières des agents de catégorie C dans les trois fonctions publiques, ce qui conduit à un reclassement et donc à une revalorisation salariale. Cependant, ces reclassements et la hausse salariale qui en découle n'auront lieu qu'après publication des décrets. Ainsi, dans la compensation prévue par la loi de finances pour 2007 ces revalorisations ne sont pas prises en compte, puisque cette dernière est établie sur la base des rémunérations actuelles des agents TOS. Toutefois, le gouvernement s'est engagé à tenir compte de cette situation particulière et à introduire une compensation de ces revalorisations dans les prochaines lois de finances, qu'elles soient rectificatives ou initiales.

Concernant la compensation des transferts des personnels administratifs supports, 320 postes non pourvus vont être transférés, dont 160 sont compensés dans la loi de finances pour 2007. Cette compensation accompagne celle effective liée au transfert des personnels gestionnaires ayant opté. S'agissant des agents non-titulaires, une enveloppe de crédits de suppléance avait été prévue dans la loi de finances pour 2006, celle-ci étant définitive, pour les remplacements de courte durée. Pour les remplacements de longue durée, des compensations sont encore attendues par les

⁴⁹ Article 147 de la loi n°2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, reproduit à l'annexe 2.

⁵⁰ Protocole Jacob, relatif à l'amélioration des carrières et à l'évolution de l'action sociale dans la fonction publique pour la période 2006-2008, signé le 25 janvier 2006 par certaines organisations syndicales.

collectivités, relatives à l'écart constaté entre l'estimation en ETP du transfert au 1^{er} juillet 2005 et celle revalorisée du 1^{er} décembre 2005. Cet écart représente 748 postes en ETP soit plus de 16 millions d'euros⁵¹. Enfin, pour les emplois devenus vacants en 2005, le gouvernement n'a pas prévu de compensation estimant que ces postes ont été pourvus par des agents titulaires. Par contre, les postes devenus vacants en 2006 sont pris en compte dans la loi de finances rectificative pour 2006 et sont donc compensés. Cependant, le mode de calcul de ces compensations est le plus défavorable pour les collectivités territoriales. En effet, le gouvernement a décidé de prendre le pied de corps comme base de calcul de la compensation, alors que les collectivités territoriales réclamaient un calcul sur la base du niveau médian du grade des agents. La méthode qui prend en compte le pied de corps implique que la compensation pour chaque poste est minimale, puisqu'elle correspond au coût lié au recrutement d'un agent sans expérience. Cette compensation force les collectivités à n'embaucher que des personnels non qualifiés si elles ne veulent pas dépasser le cadre de la compensation. Cette méthode ne les incite pas à recruter des personnes qualifiées, qui leur coûteraient moins cher en formation, mais dont le salaire serait plus élevé et pour lequel elles n'ont pas touché une compensation de la part de l'Etat. De plus, le salaire de base qui est offert lors du recrutement ne peut être attractif dans de telles conditions financières. Enfin, s'agissant des différences d'emplois constatées dans le cadre de la clause de sauvegarde, les collectivités territoriales devront attendre la fin de la période d'exercice du droit d'option pour toucher la compensation financière, soit au 1^{er} janvier 2009, ce qui signifie que les collectivités doivent faire des avances de trésorerie, afin de pouvoir recruter, en attendant les compensations financières en 2009.

Ainsi, les craintes exprimées par certains de connaître une compensation de l'Etat très stricte semblent être fondées. Cette compensation « à l'euro près »⁵² permet certes à l'Etat de réduire ses dépenses et de protéger les deniers publics dans le cadre de la LOLF (Loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001), mais ce comportement peut représenter une menace pour les finances locales et leur équilibre.

⁵¹Rapport d'information pour le Sénat n° 62, op.cit.

⁵² Expression issue du rapport d'information du Sénat n°62, 8 novembre 2006, op. cit.

B. Des coûts « cachés » qui menacent l'équilibre des finances locales.

Malgré le principe consacré à l'article 72-2 de la constitution française, qui dispose que « tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice », toutes les dépenses engagées par les collectivités territoriales ne sont pas compensées par l'Etat. En effet, pour ces dépenses supplémentaires, l'Etat avance comme argument qu'elles n'étaient pas assumées par l'Etat et qu'à ce titre il n'a aucune raison de les compenser. C'est notamment le cas en ce qui concerne le régime indemnitaire mis en place par certaines collectivités. Beaucoup de collectivités territoriales connaissent un régime indemnitaire plus favorable que celui exercé par l'Etat. De plus, concernant ce régime indemnitaire, le conseil d'Etat, dans un avis du 29 août 2006, considère que : « la compensation financière des avantages ayant un caractère de complément de rémunération par l'Etat n'est pas obligatoire dans la mesure où les assemblées délibérantes des collectivités territoriales peuvent décider de diminuer ou de supprimer ces avantages »⁵³. De plus, dans ce même avis, le conseil d'Etat impose le maintien du régime du fonctionnaire d'Etat en position de détachement sans limitation de durée si celui-ci est plus favorable que le régime indemnitaire de la collectivité. Dès lors, l'Etat ne pratiquant pas un régime indemnitaire aussi favorable et l'alignement des régimes n'étant pas considéré comme obligatoire, l'Etat se refuse à compenser de telles dépenses. Ainsi, une contrainte financière forte pèse sur les collectivités qui ont décidé d'aligner les régimes indemnitaires des agents TOS transférés sur ceux pratiqués dans leur filière technique.

Un autre élément compromet la situation financière des collectivités : le caractère instable des ressources transférées. En effet, la compensation consiste principalement à transférer des impôts aux collectivités territoriales. Ainsi les départements et les régions se voient attribuer une part de la TIPP et les départements une part supplémentaire de la TSCA. Or il n'est pas certain que le rendement de ces deux taxes soit suffisant pour couvrir les dépenses des collectivités. En effet, il semble que l'assiette de la TIPP connaisse un faible dynamisme par rapport au taux de

⁵³ Avis du conseil d'Etat rendu le 29 août 2006, cité dans le rapport d'information n°62 du Sénat, 8 novembre 2006, op. cit.

croissance des dépenses engagées par les collectivités. Le cabinet Ernst et Young qui a mené un audit⁵⁴ sur les conséquences financières de la réforme de décentralisation, commandé par l'ARF, estime le taux de croissance des dépenses à 3% par an contre 1,1% par an pour le taux de croissance des ressources transférées.

Un troisième domaine d'incertitude concerne l'étendue des dépenses compensées. En effet, l'Etat compense les salaires des personnels transférés ainsi que les dépenses sociales à hauteur de ses propres dépenses. Ceci comprend le salaire, les comptes épargne-temps (CET), la formation et la médecine préventive. Le salaire à titre de rémunération principal ne pose pas de difficultés quant à sa compensation. Concernant les CET, le principe qui les régit est le maintien et le transfert des droits acquis au cours du service dans la fonction publique d'Etat. Ainsi l'agent conserve le bénéfice des droits à congés qu'il a commencé à épargner lorsqu'il était encore fonctionnaire d'Etat. La notion de CET a été introduite en droit de la fonction publique territoriale par un décret du 26 août 2004 et dans le cadre de la compensation, l'Etat s'est engagé à compenser en une seule fois tous les CET au moment du transfert des effectifs ayant opté. Cependant, les charges supplémentaires apparaissent au niveau des dépenses de formation et de médecine préventive. En effet, concernant la compensation des dépenses de formation professionnelle, une période triennale, c'est-à-dire les trois dernières années avant le transfert, a été retenue. Or les collectivités territoriales doivent cotiser à hauteur de 1% de la masse salariale des agents TOS qu'elles gèrent auprès du CNFPT. Ainsi, cette compensation, sans tenir compte du faible investissement de l'Etat dans ce domaine, ne suffit pas à financer cette cotisation, d'autant plus que les collectivités territoriales comptent rattraper ce retard en investissant dans la formation dès 2007. Symétriquement, les compensations délivrées par l'Etat dans le domaine de la médecine préventive ne couvrent pas les dépenses obligatoires entreprises par les collectivités territoriales. La réglementation applicable aux collectivités territoriales est plus stricte et impose une périodicité plus courte pour les visites médicales, tous les ans contre tous les cinq ans dans la fonction publique d'Etat. Ainsi, la compensation de l'Etat n'étant pas suffisante, les collectivités ont pour obligation de mener les visites médicales tous les deux ans en ce qui concerne les personnels TOS, et non tous les ans.

⁵⁴ Cabinet Ernst et Young, Etude des conséquences financières de l'Acte II de la décentralisation, commandée par l'ARF, rendue le 7 décembre 2005.

Une autre perspective inquiétante est liée à la pyramide des âges et aux comptes de la CNRACL (Caisse Nationale de Retraites des Agents des Collectivités Locales). En effet, la CNRACL est directement concernée par ce transfert de personnels puisque c'est elle qui versera les pensions pour l'ensemble de leur carrière aux agents qui ont opté. Outre le surcroît des dossiers à gérer, les comptes de la caisse sont également menacés par la pyramide des âges vieillissante des agents TOS, l'âge moyen de ces derniers étant de 44,4 ans. Le problème tient au fait que les cotisants TOS ont un écart important entre les plus de 50 ans et les moins de 30 ans. Les plus de 50 ans représentent 32% des TOS, contre 28% dans le fonction publique territoriale en général et les jeunes de moins de 30 ans représentent 4% des TOS contre 9% des fonctionnaires territoriaux. Ainsi cet écart peut avoir à terme des conséquences sur les finances locales, qui risquent de connaître un problème pour payer les retraites des agents territoriaux, si le montant des prestations dépassent celui des cotisations.

Enfin, une dernière catégorie de dépenses reste à la charge des collectivités territoriales sans compensation de la part de l'Etat : les dépenses de fonctionnement nécessaires à l'intégration et à la gestion de ces nouveaux personnels et à l'exécution des compétences nouvellement acquises. Ainsi, certaines collectivités ont vu le nombre de leur effectif doubler voire tripler suite au transfert des personnels TOS. Ce doublement ou triplement a des conséquences non seulement sur l'organisation des collectivités territoriales, mais aussi sur leur gestion. Ainsi, beaucoup de directions des ressources humaines ont dû s'adapter et recruter des renforts en personnel afin de gérer au mieux cet afflux de personnels TOS et ce malgré le transfert des gestionnaires des TOS des services académiques. A côté du coût représenté par ces recrutements de personnels qualifiés, généralement de catégorie B, il y a des coûts d'équipement puisqu'il faut mettre à disposition de ces personnes des bureaux ou du moins réaménager les espaces disponibles. Les collectivités territoriales ont également renforcé leur service du contentieux, puisqu'elles sont face à des agents de catégorie C intégrés dans des nouveaux cadres d'emploi. Ainsi, de nouveaux contentieux peuvent apparaître. Enfin, beaucoup de collectivités territoriales ont mis en place ou ont renforcé leur service de l'éducation, moyennant la création de postes occupés par des agents de catégorie A ou B. Toutes ces dépenses supplémentaires qui ont permis le bon accueil des TOS au sein des collectivités et la mise en œuvre de la réforme ne sont à

aucun moment mentionnées par l'Etat dans le but de les compenser. Ces dépenses importantes menacent, au même titre que les autres, les finances locales.

Ainsi, comme dans les années 1980, les finances locales sont largement mises à contribution afin que la décentralisation se déroule dans les meilleures conditions possibles. Malgré cette charge financière importante, les collectivités territoriales ont dans l'ensemble fait les efforts nécessaires à la réussite de cette décentralisation. La réforme a été mise en œuvre sans trop de difficultés grâce à l'investissement des personnels des collectivités territoriales et grâce aux volontés politiques de celles-ci. Cependant, certaines collectivités se sont positionnées contre cette réforme et ont interprété strictement la loi, n'entretenant aucun effort particulier en terme d'accueil des agents TOS, de communication et d'information de ces derniers sur leur devenir. Toutefois, malgré le positionnement idéologique des collectivités, toutes ont dû réfléchir à une réorganisation de leurs services, notamment dans le domaine des ressources humaines et de l'éducation.

Chapitre 2 : Les conséquences du transfert des personnels TOS sur les collectivités territoriales concernées.

La réforme de la décentralisation de 2004 n'est pas neutre : elle implique un changement d'organisation conséquent pour les collectivités territoriales. Ces dernières doivent accueillir des personnels supplémentaires, ce qui a pour effet de doubler, tripler voire quadrupler les effectifs de certaines collectivités d'une part ; d'autre part cet afflux de personnels modifie la culture de gestion des ressources humaines du fait de la qualification de ces personnels, qui relèvent majoritairement de la catégorie C de la fonction publique. Suite à ce transfert de compétences, les collectivités territoriales doivent non seulement intégrer les personnels TOS dans leurs structures (section 1), mais aussi assurer la continuité du service public de l'éducation et instaurer par là-même un service public local (section 2).

Section 1 : L'intégration des personnels TOS dans les collectivités territoriales.

L'enjeu de l'intégration des personnels TOS dans les collectivités territoriales n'a pas été abordé de la même manière par toutes les collectivités. Alors que certaines ont affiché une réelle volonté d'accueillir dans les meilleures conditions possibles les personnels TOS, d'autres n'ont au contraire rien entrepris afin de favoriser cette intégration. Cette différence de comportement est observable à travers l'étude des politiques volontaristes ou non qui ont été mises en place dès le transfert de compétences en 2005 (§1). Malgré un manque de volonté affiché par certaines collectivités territoriales, le transfert de plus de 90000 personnels et leur gestion par les collectivités ne sont pas restés sans conséquences sur les structures de ces dernières. Ainsi, toutes les collectivités ont dû adapter leurs services pour assumer les nouvelles compétences qui leur ont été confiées (§2).

§1 : Les politiques mises en place dès le transfert des compétences.

La réforme de la décentralisation a été rapidement mise en place. Dès 2005, les compétences sont transférées et les services qui participent à l'exercice de celles-ci sont mis à disposition des collectivités de plein droit. Au 1^{er} janvier 2006 s'ouvre la période du droit d'option. Ainsi, pendant l'année 2005, les collectivités territoriales ont réfléchi à la mise en place d'une politique de communication, afin tout d'abord d'informer les personnels TOS sur le droit d'option et ensuite pour présenter la fonction publique territoriale dans le but de favoriser le choix de l'intégration (A.). En parallèle de cette politique de communication, certaines collectivités fournissent également des efforts dans le domaine financier afin d'opérer un alignement des régimes indemnitaires et dans le domaine de la gestion des ressources humaines afin d'établir une relation de proximité avec les personnels TOS (B.).

A. Le choix de la politique de communication.

Dès le transfert des compétences au 1^{er} janvier 2005, l'Etat a confié aux collectivités territoriales et aux rectorats la mission d'informer les personnels TOS sur leur avenir statutaire, sur le droit d'option et sur les possibilités offertes par celui-ci. S'agissant des collectivités territoriales auxquelles je me suis intéressée, la stratégie de communication a été différente. Certaines collectivités territoriales ont mis en œuvre une politique active de communication, d'autres, notamment pour des raisons idéologiques, ont refusé de mener de telles politiques et ont laissé cette mission d'information aux services des rectorats.

Dans le premier cas, on peut citer l'action conjointe des trois collectivités alsaciennes (région Alsace et les deux départements)⁵⁵. En effet, ces trois collectivités en collaboration avec le CNFPT ont mené une politique active de communication dès janvier 2005, au moment du transfert des compétences. Elle a consisté en l'organisation de réunions d'information dans les différents établissements scolaires afin, tout d'abord, de rassurer les personnels TOS, ensuite pour les informer du choix qui se présente à eux au 1^{er} janvier 2006, enfin, pour répondre aux questions sur leur avenir

⁵⁵ Entretiens avec M. Albert Kister, directeur des lycées à la région Alsace et M. Jean-Marie Wendling, directeur du pôle des politiques éducatives au département du Bas-Rhin, 10 janvier 2007.

professionnel. L'objectif principal de ce premier cycle de réunions a été de rassurer et de rencontrer sur le terrain les personnels TOS mis à la disposition des collectivités territoriales. Seize réunions ont dès lors eu lieu entre janvier et mars 2005 dans les lycées pour la région Alsace et dans les collèges pour le département du Bas-Rhin. Lors de ces rencontres, un élu de la région était toujours présent, en l'occurrence le vice-président M. Stoessel, un représentant de la direction des ressources humaines, le directeur des lycées, M. Kister, et un représentant du CNFPT. M. Stoessel avait pour mission de présenter la région et d'accueillir les personnels TOS en son sein, les autres représentants répondaient aux questions notamment statutaires et financières dans la mesure du possible, sachant que tous les décrets ministériels d'application n'étaient pas encore publiés ; le CNFPT, pour sa part, présentait la fonction publique territoriale. De plus, dès 2005, la région Alsace a mis en place un bulletin mensuel d'information à destination des personnels TOS, intitulé « Bienvenue »⁵⁶. Le choix du titre exprime bien cette volonté forte de la région d'intégrer les personnels TOS dans ses structures et surtout de faire naître un sentiment de confiance à l'égard de la collectivité auprès des agents. Ce bulletin est rédigé de manière simple, répond aux questions des personnels et les informe des avancées statutaires. Une seconde vague de réunions a été menée entre janvier et mars 2006, avec les mêmes collaborateurs afin de présenter en détail le droit d'option, les évolutions statutaires et les politiques mises en place par la région afin d'accueillir les personnels qui optent pour une intégration dans la fonction publique territoriale. De plus, dès 2006, un site internet interactif a été mis à la disposition des personnels TOS⁵⁷. Ce même calendrier a été suivi par le département du Bas-Rhin, avec la même configuration des réunions d'information, pour lesquelles un élu référent, un représentant de la direction des ressources humaines, un représentant du pôle des politiques éducatives, en l'occurrence M. Wendling, et un représentant du CNFPT étaient présents⁵⁸. Les mêmes réponses et arguments ont été développés afin de permettre une cohérence entre les trois collectivités et de faciliter la politique de mobilité, qui sera mise en place ultérieurement.

⁵⁶ Bulletin d'information à destination des agents TOS dans les lycées, mis en place dès avril 2005, date de la première parution.

⁵⁷ Mise en place d'une plate-forme interactive « ULYCE », « Bienvenue » n°10 d'octobre 2006.

⁵⁸ Entretien avec M. Jean-Marie Wendling, directeur du pôle des politiques éducatives au département du Bas-Rhin, 10 janvier 2007.

A l'opposé, la région Lorraine n'a pas mené de politique de communication⁵⁹. Ce manque de communication est lié à la position idéologique du président de la région, M. Masseret. Cet élu de gauche s'est opposé à cette nouvelle vague de décentralisation. Par là-même, il n'a pas octroyé les moyens à son équipe technique pour que celle-ci puisse communiquer avec les personnels TOS, le but étant de ne pas favoriser le choix de l'intégration dans la fonction publique territoriale. Ainsi, l'information a surtout été dispensée par le rectorat de l'académie de Nancy-Metz et par ses personnels gestionnaires des TOS. Toutefois, deux ans après le transfert des compétences, la région Lorraine et son personnel élu a pris conscience de l'importance du transfert et de son caractère irréversible. Dès lors, elle a décidé de publier un guide d'accueil, distribué aux agents TOS avant la fin de l'année scolaire 2007, dans lequel un point sur le droit d'option est fait, ainsi que sur le calendrier, les actions menées par la région, etc⁶⁰. Cependant, l'opposition idéologique à une nouvelle vague de décentralisation n'est pas nécessairement un obstacle à la mise en œuvre d'une politique de communication. Tel est le cas du département de Meurthe-et-Moselle⁶¹ : dès la fin de l'année 2005, des réunions technico-politiques ont été organisées afin de répondre aux interrogations des personnels TOS, notamment quant au fonctionnement du droit d'option et des conséquences induites par son usage. Le département étant organisé en territoires, les réunions ont eu lieu dans chaque territoire afin de faciliter l'accès aux personnels TOS. De même qu'en Alsace, le vice-président chargé de la mission des collègues, ainsi qu'un représentant de la direction des ressources humaines et Mme Claude, responsable du pôle TOS, étaient présents. De plus, un lien intranet est mis à la disposition des personnels TOS, afin de faciliter l'instauration d'une relation de proximité entre l'employeur et l'agent.

Les politiques de communication sont ainsi dépendantes des volontés politiques des élus des collectivités. Cependant, il n'y a pas de déterminisme idéologique et une collectivité, même si elle prend position contre la réforme est susceptible de mener une politique volontariste afin de veiller à ce que l'accueil des personnels TOS se passe dans les meilleures conditions possibles.

⁵⁹ Entretien avec M. Pascal Sabatier-Raffin, directeur des ressources humaines et M Emmanuel Hanot, chef de services pour la gestion des TOS à la région Lorraine, 13 avril 2007.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Entretien avec Mme Jocelyne Claude, responsable du pôle TOS au département de Meurthe-et-Moselle, 21 mars 2007.

La question qui se pose dès lors est de savoir si les politiques de communication mises en œuvre ont été efficaces et si elles ont permis d'atteindre les objectifs d'intégration que les collectivités se sont fixés. La réponse est incontestablement positive en ce qui concerne la région Alsace et le département du Bas-Rhin. La région Alsace a d'ailleurs été récompensée par un prix décerné par l'Observatoire national de l'innovation publique, le prix Territoria 2006, pour sa « politique d'envergure d'accueil et d'information des personnels concernés »⁶². De plus, cette politique active a porté ses fruits en terme de pourcentage d'optants, puisque 87% des personnels TOS de la région Alsace ont opté dont 85% pour la fonction publique territoriale, plaçant ainsi la région Alsace en première position du classement des régions dans lesquelles les personnels ont le plus opté⁶³. De même pour le département du Bas-Rhin, 73% des personnels ont opté dont 85% pour la fonction publique territoriale. Ce succès tient à la volonté politique affichée d'accueillir les personnels TOS. En effet, le président de la région Alsace, M. Zeller, a été demandeur de la réforme dès le départ et souhaitait même que les personnels décentralisés incluent les personnels administratifs des EPLE, notamment les gestionnaires. Ainsi, tous les moyens ont été mis en œuvre afin que cette réforme se déroule bien. De son côté, M. Kister estime que le succès de cette réforme en Alsace tient aussi au fait que la région a envoyé un message positif et rassurant dès la première vague de décentralisation dans les années 1980⁶⁴. Elle s'est ainsi constituée un capital confiance, qui a contribué aux bons résultats du droit d'option. Toutefois, les deux collectivités alsaciennes sont conscientes que ce bon résultat est aussi à mettre en relation avec les conditions financières très favorables mises en place par elles.

La réponse est également positive pour la région Lorraine dans la mesure où l'objectif du président Masseret était de ne pas favoriser l'option et encore moins le choix de l'intégration⁶⁵. Dès lors, avec 20% d'optants, la région a rempli ses objectifs. Cependant, un tel résultat risque de poser à terme un problème, notamment concernant la gestion prévisionnelle des effectifs. En effet, les élus de la région Lorraine n'ont pas pris conscience de l'importance de cette décentralisation ni de l'importance de l'afflux en personnels. Par conséquent, aucune autre politique n'a été amorcée : ni une politique

⁶² Bulletin d'information « Bienvenue », n°11 de novembre 2006.

⁶³ Chiffres du rapport du MENESR, Bilan de la première campagne d'exercice du droit d'option pour les personnels du MENESR, 27 novembre 2006.

⁶⁴ Entretien avec M. Albert Kister, directeur des lycées à la région Alsace, 10 janvier 2007.

⁶⁵ Entretien avec M. Pascal Sabatier-Raffin, directeur des ressources humaines et M. Emmanuel Hanot, chef de service pour la gestion des TOS de la région Lorraine, 13 avril 2007.

de formation, ni une politique de lutte contre l'absentéisme, etc. La région rencontre dès lors des difficultés et ne peut répondre favorablement aux demandes d'augmentation des effectifs des lycées. Cette politique engendre des conséquences sur la gestion des ressources humaines menée par la région, qui ne s'attèle que depuis quelques temps aux questions de la gestion des carrières des personnels TOS transférés. Ainsi, la publication de ce guide d'accueil s'inscrit dans un revirement de la politique mise en œuvre par la région Lorraine : les personnels TOS gagnent en considération et de véritables politiques de gestion des personnels sont amorcées. Il faudra observer si ce changement de stratégie aura une influence sur le prochain taux d'option. Enfin, le département de Meurthe-et-Moselle est plutôt satisfait de cette première campagne du droit d'option : sur 550 personnels transférés, 60% ont opté, dont 73% pour l'intégration⁶⁶.

Ainsi, selon la politique de communication menée, les résultats en terme d'option diffèrent. L'impact d'une telle politique est très important, non seulement sur les pourcentages du droit d'option, mais surtout sur le climat qui entoure cette réforme. Les collectivités, dans lesquelles une politique active et volontaire a été menée, ont eu pour objectif d'instaurer une relation de confiance et de proximité entre leurs structures et les personnels TOS. Ces politiques ont également montré aux agents que les collectivités s'intéressent à eux et leur manifestent de la considération. A l'opposé, l'absence de communication traduit un désintérêt de la collectivité à l'égard de ces personnels TOS et une volonté de ne faire aucun effort afin qu'ils soient bien accueillis.

Ce premier contact avec les personnels TOS est nécessaire afin de favoriser l'intégration de ces fonctionnaires d'Etat dans les collectivités. Toutefois, une bonne intégration implique un processus long, qui doit être ponctué d'actions quotidiennes, afin de convaincre les agents de la réalité des engagements.

⁶⁶ Entretien avec Mme Jocelyne Claude, responsable du pôle des TOS au département de Meurthe-et-Moselle, 21 mars 2007.

B. Les efforts plus ou moins importants entrepris par les collectivités territoriales pour assurer un bon accueil aux personnels TOS.

Les efforts consentis par les collectivités territoriales visent tous à améliorer les conditions de travail des personnels TOS et leur motivation. L'effort le plus important est celui entrepris en terme financier. En effet, les collectivités territoriales ont cherché à harmoniser les régimes indemnitaires des nouveaux arrivants avec ceux des agents territoriaux de la filière technique. Cependant, l'alignement n'est pas total étant donné que cet effort financier n'est pas inclus dans les compensations de l'Etat. En effet, cet alignement n'étant pas obligatoire et l'Etat ne compensant que les dépenses obligatoires, les collectivités territoriales financent ce régime indemnitaire avec leurs propres deniers. La plupart des collectivités territoriales ont instauré un tel régime, mais celui-ci ne comprend pas les mêmes primes selon les collectivités. Certaines vont uniquement mettre en place l'équivalent d'un treizième mois, versé mensuellement. Cette prime est obligatoire au titre de l'article 111 modifié de la loi du 26 janvier 1984 relative aux droits acquis précédemment à la mise en œuvre de la loi sur la décentralisation du 2 mars 1982⁶⁷. C'est notamment le cas pour les agents du département de Meurthe-et-Moselle⁶⁸. Dans les collectivités alsaciennes, le régime indemnitaire comprend également une prime d'emploi, liée à l'emploi, aux fonctions et responsabilités de l'agent et une prime d'assiduité, fonction du taux de présence de l'agent, la prime étant minorée de 5/30^{ème} pour chaque jour d'absence⁶⁹. Toutefois ces primes ne sont pas constitutives d'une rémunération au mérite, les collectivités n'étant pas prêtes à instaurer ce système ; simplement, elles prennent en considération le sérieux et la difficulté de l'emploi de l'agent et récompense l'assiduité au travail. Ces efforts financiers consentis ne sont pas neutres, ils ont notamment favorisé le choix de l'intégration au sein de la fonction publique territoriale, puisqu'ils représentent un triplement du régime indemnitaire par rapport à celui pratiqué par l'Etat. En moyenne les agents TOS touchent 150€ supplémentaires par mois, ce qui équivaut à une augmentation de près de 10% de leur salaire mensuel. Cependant, ce régime a eu pour

⁶⁷ Article 111 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, modifié par la loi n°2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale.

⁶⁸ Entretien avec Mme Jocelyne Claude, responsable du pôle TOS au département de Meurthe-et-Moselle, 21 mars 2007.

⁶⁹ Entretiens avec M. Albert Kister, directeur des lycées à la région Alsace et avec M. Jean-Marie Wendling, directeur du pôle des politiques éducatives au département du Bas-Rhin, 10 janvier 2007.

conséquence des petites crises au sein des collectivités, notamment liées aux différences de salaire observables depuis janvier 2007. En effet, en Loire-Atlantique les agents TOS ont reproché à leurs syndicats de les avoir mal informés au sujet du régime indemnitaire et de la date à laquelle il serait perçu, et ceux qui n'ont pas opté remarquent qu'ils sont perdants pendant un an⁷⁰. Cependant cette différence de situation ne semble pas créer de tensions dans les établissements⁷¹. Enfin, un argument en faveur de l'alignement complet des régimes indemnitaires est avancé afin de préparer l'avenir des agents TOS. En effet, à terme ils auront certainement la possibilité de demander leur mutation pour un poste de la filière technique et ne seront plus limités aux simples établissements scolaires. Dans ce cas-là, un régime indemnitaire unifié doit être en vigueur afin de respecter le principe de l'égalité de traitement entre agents d'un même cadre d'emplois⁷².

Certaines collectivités territoriales n'ont pas instauré de régime indemnitaire, comme par exemple la région Lorraine, cependant l'aspect réglementaire de quelques primes a obligé ces dernières à accorder aux personnels TOS les primes dues aux agents territoriaux⁷³. Toutefois, il faut bien comprendre que, ces dépenses supplémentaires n'étant pas compensées, certaines collectivités territoriales puissent ne pas mettre en place des régimes indemnitaires trop favorables afin de préserver l'équilibre financier de leur budget et d'éviter une hausse des impôts locaux. En effet, à titre d'exemple, la région Lorraine, si elle désirait aligner complètement les deux régimes entre les personnels TOS et les agents territoriaux, devrait dépenser 11 millions d'Euros.

Le second effort s'est inscrit dans la continuité de la politique de communication menée par les collectivités. En région Alsace, cette continuité a consisté en l'organisation de réceptions pour la nouvelle année dans un établissement centre

⁷⁰ Entretien avec M. Albert Kister, directeur des lycées à la région Alsace, 10 janvier 2007.

⁷¹ Entretien avec M. Jean-Norbert Christ, gestionnaire du lycée Emile Mathis de Schiltigheim, 29 mars 2007.

⁷² Décision n°95714 du Conseil d'Etat en Assemblée, datée du 27 octobre 1989, « Fédération CGT des services publics », publiée au recueil Lebon, à l'occasion de laquelle le Conseil d'Etat affirme qu' « il ne peut être dérogé au principe d'égalité de traitement à laquelle ont droit les agents d'un même corps ou cadre d'emplois. »

⁷³ Entretien avec M. Pascal Sabatier-Raffin, directeur des ressources humaines et M. Emmanuel Hanot, chef de service pour la gestion des TOS à la région Lorraine, 13 avril 2007.

réunissant les personnels de quatre ou cinq autres établissements⁷⁴. Différentes rencontres entre les agents, le personnel et les élus de la collectivité sont organisées afin de permettre aux agents d'identifier leur employeur, de se rendre compte de l'effort de proximité entrepris par les collectivités et de prendre conscience de la considération qu'on leur porte. La création d'un site intranet par certaines collectivités est également un gage de leur volonté de se rapprocher des personnels TOS, de communiquer régulièrement avec eux et d'être à leur disposition pour répondre à leurs interrogations. Dans ce domaine, la région Alsace a de plus mis des bornes internet à disposition des agents TOS, notamment dans les agences territoriales, et afin de favoriser l'utilisation de ce lien et elle a organisé un jeu sous forme de questionnaire afin de familiariser les personnels avec le lien⁷⁵. Enfin, les publications de bulletins d'information, soit mensuels et distribués individuellement⁷⁶, soit joints à la fiche de paye⁷⁷, permettent de tenir informer les agents des évolutions les concernant.

Le dernier effort remarquable entrepris par les collectivités territoriales a été d'améliorer les conditions de travail des agents. Des investissements ont été faits notamment pour améliorer le matériel utilisé par ces derniers, leur équipement et l'aménagement des locaux. L'exemple de la région Lorraine peut être cité : cette région a investi un million d'Euros afin de renouveler le matériel, les équipements et les accessoires utilisés par les agents, tout en mettant l'accent sur l'hygiène et la sécurité⁷⁸. Toutefois, aucune communication n'a été faite pour mettre en avant l'effort de la région dans ce domaine : les agents voient arriver de nouvelles machines sans prendre conscience de l'effort d'investissement consenti par la région. L'objectif des collectivités est également d'améliorer les locaux mis à la disposition des agents TOS dans les établissements, qui sont souvent de petits espaces avec des casiers, très peu conviviaux. Un projet développé par la région Lorraine consiste à regrouper dans la même salle tous les personnels de l'établissement, enseignants et TOS. L'investissement en formation contribue également à cette amélioration, puisque des agents mieux formés gagnent en efficacité, ce qui réduit les coûts, notamment en terme

⁷⁴ Entretien avec M. Albert Kister, directeur des lycées à la région Alsace, 10 janvier 2007.

⁷⁵ Bulletin d'information « Bienvenue » n°11 de novembre 2006.

⁷⁶ Entretien avec M. Albert Kister, directeur des lycées à la région Alsace, 10 janvier 2007.

⁷⁷ Entretien avec Mme Jocelyne Claude, responsable du pôle TOS au département de Meurthe-et-Moselle, 21 mars 2007.

⁷⁸ Entretien avec M. Pascal Sabatier-Raffin, directeur des ressources humaines et M. Emmanuel Hanot, chef de service pour la gestion des TOS à la région Lorraine, 13 avril 2007.

de remplacement. Un agent qui a suivi une formation « gestes et postures » se blessera moins qu'un agent qui n'a pas suivi cette formation. La collectivité limite ainsi le nombre d'absences liées aux accidents de travail.

Outre les efforts financiers et les politiques de communication mises en place par les collectivités territoriales, ces dernières ont également dû réfléchir à une nouvelle organisation de leurs services pour accueillir et assurer la gestion de ces personnels.

§2 : Les conséquences de l'afflux de personnels TOS sur l'organisation des services des collectivités territoriales.

Le nombre de personnels TOS transférés étant conséquent et pouvant représenter jusqu'à un quadruplement des effectifs de certaines collectivités, une réflexion a nécessairement été menée sur l'organisation interne des collectivités (A.). Il a également fallu penser à des solutions concernant les services mutualisés entre les régions et les départements, qui constituent ces dernières (B.).

A. Une réorganisation interne des services des collectivités territoriales.

Le nombre important d'agents décentralisés a affecté l'organisation interne des collectivités territoriales. Les agents transférés ne sont pas assimilables aux agents territoriaux du fait de la spécificité de leur affectation, des cadres d'emplois auxquels ils appartiennent et du rythme de travail qu'ils suivent. Les structures des collectivités n'étant pas adaptées, ces dernières ont dû mener des réflexions quant à la réorganisation de leurs services. Deux types de directions sont plus particulièrement concernées : la direction des ressources humaines et les directions qui assument les compétences en matière de construction, d'aménagement et de réparation des établissements. Certaines collectivités ont fait le choix de regrouper tous les aspects relatifs aux établissements dans un même service ; d'autres ont mené une réorganisation interne des services en mettant en place un nouveau partage des compétences et en créant, selon les cas, des services spécifiques pour accueillir ce transfert.

Le regroupement de tous les domaines relatifs aux établissements est la stratégie adoptée par la région Alsace. Cette dernière a renforcé la direction des lycées, qui est désormais compétente aussi bien pour la gestion matérielle des établissements (construction, aménagement, réparation), que pour la gestion des personnels TOS. Cependant, s'agissant de la gestion de la carrière individuelle de l'agent, celle-ci est assurée par la direction des ressources humaines, la région ne voulant pas instauré une déconcentration de ce service au sein de la direction des lycées. Toutefois, la direction des ressources humaines prend acte des propositions de la direction des lycées, notamment en matière de mobilité et de formation, cette dernière ayant une meilleure connaissance des besoins des établissements⁷⁹. Une telle réorganisation a également été menée au niveau du département du Bas-Rhin, à l'occasion du bilan des vingt années de décentralisation. Lors de cette réflexion, le transfert des personnels TOS a été décidé et le département du Bas-Rhin a adopté un programme « Hommes et Territoires », dans lequel une réorganisation des services du département est menée. Dès lors, le pôle épanouissement de la personne a intégré en son sein la direction des politiques éducatives, compétente pour tout ce qui est relatif à la gestion des personnels TOS. Cependant, la gestion des bâtiments n'est pas regroupée avec la gestion des personnes, et un partage des compétences a été instauré entre la direction des politiques éducatives et la direction des ressources humaines, celle-ci restant compétente en matière de carrière, le principe de subsidiarité ayant été appliqué pour décider de ce partage⁸⁰. De plus, cette répartition de compétences entre les directions des ressources humaines et les autres services a eu pour conséquence un renforcement des directions des ressources humaines, qui gèrent dès lors plus de 1000 agents en moyenne.

Dans d'autres collectivités, la structure principale a été préservée, mais de nouvelles missions sont apparues afin d'intégrer la gestion des TOS dans les services. Ainsi, en région Lorraine, la direction des ressources humaines a connu un doublement de ses effectifs en passant de 14 à 37 employés afin de gérer plus de 3000 agents territoriaux. Cette hausse d'effectif a permis la création d'un nouveau service, la direction de la gestion des Agents Techniques des Etablissements d'Enseignement (ATEE). Cette direction gère les suppléances, les carrières, les recrutements, la formation et l'action sociale au sein de la direction des ressources humaines et

⁷⁹ Entretien avec M. Albert Kister, directeur des lycées à la région Alsace, 10 janvier 2007.

⁸⁰ Entretien avec M. Jean-Marie Wendling, directeur du pôle des politiques éducatives au département du Bas-Rhin, 10 janvier 2007.

uniquement en ce qui concerne les personnels TOS⁸¹. En parallèle un service de gestion des TOS a été instauré au sein de la direction des ressources humaines de la région et a pour mission de répertorier les besoins des agents et des établissements, leurs attentes, et de gérer l'emploi. Enfin, un troisième service est concerné par la gestion des TOS, celui de l'Education. En effet, la direction de l'Education est compétente pour la gestion des moyens, c'est-à-dire aussi bien pour les bâtiments, que pour les domaines qui concernent les TOS, autres que ceux concernant leur carrière. Ainsi, la direction de l'Education est responsable pour le suivi des conventions EPLE-Région, elle détermine les dotations en ETP des établissements, est consultée pour l'embauche de contrats d'accès à l'emploi et suit le dossier des EMOP (Equipes Mobiles d'Ouvriers Professionnels). Cette organisation est toutefois complexe et manque de lisibilité pour les agents TOS et pour les établissements. De plus, la multiplication d'interlocuteurs nécessite une bonne communication entre les différents services afin de permettre aux politiques entreprises d'être efficaces, mais aussi afin que la collectivité ne s'exprime que d'une seule voix quel que soit son interlocuteur. Cette difficulté de communication a été soulevée par Mme Jocelyne Claude, responsable du pôle TOS au département de Meurthe-et-Moselle, dans lequel, un partage des compétences entre la direction des ressources humaines et la nouvelle mission des collèges et de l'éducation a été instauré⁸².

Le transfert conséquent de personnels TOS aux collectivités a également des conséquences sur le fonctionnement des Comités Techniques Paritaires (CTP). Ce comité est obligatoirement consulté s'agissant de l'organisation de la collectivité, des conditions générales de fonctionnement des services, des programmes de modernisation des méthodes et techniques de travail et leur incidence sur la situation du personnel, des questions d'hygiène et de sécurité, du plan de formation, etc⁸³. De plus, l'article 32 de la loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale du 26 janvier 1984 impose la création d'un CTP dans chaque collectivité employant plus de

⁸¹ Entretien avec M. Pascal Sabatier-Raffin, directeur des ressources humaines et M. Emmanuel Hanot, chef de service pour la gestion des TOS à la région Lorraine, 13 avril 2007.

⁸² Entretien avec Mme Jocelyne Claude, responsable du pôle TOS au département de Meurthe-et-Moselle, 21 mars 2007.

⁸³ Article 33 de la loi n°84-53 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale du 26 janvier 1984, modifié par la loi n°2007-209 relative à la fonction publique territoriale du 19 février 2007.

cinquante agents⁸⁴. Par ailleurs, suite au transfert des agents TOS aux collectivités, qu'ils soient intégrés, détachés ou mis à disposition, les collectivités ont pour obligation d'organiser de nouvelles élections afin de renouveler les CTP, conformément au décret n°85-565 relatif aux comités techniques paritaires des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, qui à son article 32 dispose que « lorsque le nombre d'agents remplissant les conditions pour être électeurs à un comité technique paritaire déjà créé atteint au moins le double de celui constaté lors des dernières élections⁸⁵ », des élections doivent être organisées afin de renouveler les CTP. Cependant, la prépondérance des agents TOS dans l'électorat a suscité une crainte au sein des collectivités, à savoir, celle d'être en présence de comités dans lesquels seuls les agents TOS seraient représentés au détriment des autres fonctionnaires territoriaux. Afin de résorber ce problème, la région Alsace a mis en place un CTP TOS en parallèle du CTP traditionnel, composé de huit représentants des personnels TOS et de huit représentants de la région⁸⁶. Cependant ce CTP spécifique est destiné à n'avoir qu'une existence temporaire.

Le transfert de plus de 90000 agents a pour conséquence de réorganiser les services des collectivités territoriales ou du moins de procéder à un meilleur partage des compétences entre services concernés. Cette décentralisation des personnels TOS a également pour conséquence d'inciter les différentes collectivités constitutives d'une région géographique de se concerter et de collaborer afin de gérer de façon optimale les services mutualisés transférés.

B. Le cas des services mutualisés : une concertation nécessaire entre les départements et la région dont ils sont constitutifs.

Les services mutualisés sont les services communs aux collèges et aux lycées (par exemple les EMOP, Equipes Mobiles d'Ouvriers Professionnels), ou qui sont attribués à un établissement mais dont les établissements scolaires de l'académie peuvent bénéficier (cas des titulaires remplaçants). La gestion des services mutualisés

⁸⁴ Idem, article 32.

⁸⁵ Article 32 du décret n°85-565 relatif aux comités techniques paritaires des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

⁸⁶ Entretien avec M. Albert Kister, directeur des lycées à la région Alsace, 10 janvier 2007.

n'engendrait pas de problèmes pour les rectorats qui en avaient la compétence, puisque celle-ci s'opérait sans distinction entre les collèges et les lycées. La situation est toute autre dès lors que l'on essaie d'établir une séparation entre les collèges et les lycées : les services mutualisés étant rattachés à un établissement, lui-même rattaché à une collectivité spécifique, il apparaît difficile de maintenir les modes de gestion mis en place par les rectorats. Le cas des cités scolaires, regroupant un collège et un lycée, est également à prendre en considération. Les collectivités territoriales ont ainsi dû mener une réflexion quant au devenir de ces structures. Les réponses apportées diffèrent selon les régions et surtout en fonction de l'entente entre la région et ses départements.

S'agissant des EMOP, rappelons qu'une EMOP est chargée de l'entretien de plusieurs établissements et qu'elle est implantée auprès de l'un d'eux, dit « établissement-support ». La circulaire n°93-168 du 18 mars 1993, relative aux missions des personnels ouvriers, dispose que « les équipes mobiles sont chargées des interventions techniques auprès de plusieurs établissements. Elles interviennent soit dans le domaine de la maintenance générale, mobilière ou immobilière, soit dans un domaine particulier (par exemple dans le domaine de la maintenance informatique, installations de chauffage, cuisines centrales...), soit dans celui de l'entretien général et du nettoyage des locaux.⁸⁷ » Ces équipes mobiles sont composées d'OP ou d'OEA et sont conduites par un Maître Ouvrier. Cependant, les ouvriers de l'équipe sont affectés soit sur les postes budgétaires dans l'établissement-support, soit sur un poste de leur établissement d'origine. Le mode de composition particulier d'une équipe requiert un accord entre les collectivités, surtout lorsqu'il s'agit d'une équipe dont les agents relèvent de différentes collectivités, sous peine de voir disparaître cet outil. Enfin, les EMOP sont financées par une participation versée par les établissements qui souhaitent bénéficier de leurs services. Le mode de gestion des EMOP est fonction de la répartition décidée entre les collectivités. Trois solutions ont été explorées : la première est l'entière collaboration entre les différentes collectivités, c'est-à-dire qu'une EMOP relevant d'une région interviendra également dans les collèges qui ont adhéré pour bénéficier de ses services. Le deuxième mode de gestion est la partition effective entre la région et le département, ce qui mène à une scission des équipes et à la disparition pour certaines. Enfin, une solution de statut quo a pu être mise en place pour observer

⁸⁷ Circulaire n°93-168 du 18 mars 1993, relative aux missions des personnels ouvriers, publiée au bulletin officiel de l'éducation nationale.

le fonctionnement des équipes, évaluer leur efficacité et leur utilité et décider par la suite de leur devenir.

Pour illustrer la première solution, c'est-à-dire la collaboration entre les deux collectivités, le cas de la région Alsace et du département du Bas-Rhin peut être cité⁸⁸. En effet, ces deux collectivités ont décidé d'un partage équitable des EMOP entre elles, tout en indiquant que les « EMOP-collèges » continueraient d'intervenir dans les lycées et inversement. Historiquement, toutes les EMOP relevaient de la région sauf deux, cependant cette situation ne pouvait perdurer, les départements désirant disposer des EMOP. Ces dernières ont donc été réparties entre les deux collectivités de manière équitable. Une situation particulière est apparue, à savoir l'affectation d'une EMOP au département alors que son atelier est implanté dans un lycée. Cependant, la bonne entente entre la région et le département assure la viabilité d'une telle situation.

Le second mode de gestion mis en place est la scission des EMOP⁸⁹. Cette solution semble être la moins efficace et la plus coûteuse pour plusieurs raisons. Tout d'abord la moins efficace puisqu'elle peut mener à une déresponsabilisation des chefs d'établissement et des gestionnaires, qui, comme ils ne gèrent plus les EMOP et donc ne participent plus à leur financement ni à la rémunération de leurs travaux, sont moins incités à bien entretenir leurs établissements. Cette solution est également très coûteuse, en ce sens que la scission des équipes mobiles impliquent la mise en place d'autres équipes mobiles, aux effectifs renforcés et spécialisés dans les deux collectivités. Cette solution a été mise en place par le département de la Moselle. Ce département a instauré des Equipes Mobiles d'Agents Territoriaux (EMAT) composées d'agents spécialisés et polyvalents, placées sous l'autorité du service de l'Education. Cependant des questions relatives aux relations entre ces équipes et les établissements se posent, notamment s'agissant de la prise en compte des besoins de ceux-ci et, en l'espèce, de la possible intervention de ces équipes dans les lycées. La région peut-elle recourir aux services de ces EMAT dans les lycées situés sur le territoire du département de Moselle et si oui, quelles règles juridiques doivent respecter la région et le département en terme de passation de marché ?

Enfin, la région Lorraine et le département de Meurthe-et-Moselle ont décidé par convention de maintenir la situation en vigueur avant la réforme pendant deux ans

⁸⁸ Entretiens avec M. Albert Kister, directeur des lycées à la région Alsace et avec M. Jean-Marie Wendling, directeur du pôle des politiques éducatives au département du Bas-Rhin, 10 janvier 2007.

⁸⁹ Entretien avec M. Jean Salque, directeur de l'Education à la région Lorraine, 5 avril 2007.

et d'observer durant ce délai les équipes existantes, leur mode de fonctionnement, d'évaluer leur utilité et leur efficacité sur le terrain, afin de les remanier si nécessaire à la fin de ce délai et de décider d'une répartition des équipes⁹⁰. Cette solution a pour but de conserver le fonctionnement initial des EMOP, tout en les adaptant à un environnement de concurrence et d'efficacité à moindre coût. Ainsi, une réorganisation des équipes à la fin de la convention est tout à fait envisageable, notamment en répartissant mieux les équipes sur le territoire de la collectivité et en les spécialisant afin de mieux répondre aux besoins des établissements scolaires.

Toutefois cette réflexion sur l'efficacité et l'utilité des EMOP n'est pas propre aux collectivités qui ont choisi le statut quo. Celles qui mettent en commun leurs équipes réfléchissent également à des stratégies d'organisation afin de gagner en efficacité. En effet, les EMOP apparaissent trop souvent comme étant créées pour placer les lauréats des concours, sans répondre aux besoins réels des établissements. Une réflexion est ainsi menée afin d'adapter ces structures aux besoins réels et de prendre en compte les spécialités des agents qui les composent. Enfin, un dernier problème se pose concernant la mise en place de ces structures : les EMOP ont un accès direct aux établissements qui ont adhéré, les travaux se faisant dès lors sans suivre les procédures du code des marchés publics. Pour le moment, aucune contestation ni solution n'a vu le jour ; toutefois, les collectivités territoriales à terme peuvent s'attendre à une réglementation dans ce domaine.

Les mêmes principes de répartition ont été mis en place s'agissant des titulaires remplaçants. Ces derniers sont des agents volants, affectés à un poste dans un établissement, mais effectuant des remplacements sur tout le territoire de l'académie. La répartition de ces agents entre les différentes collectivités représente un enjeu important pour celles-ci, puisqu'ils sont la variable d'ajustement en terme d'insuffisance d'effectifs et de remplacement dans les établissements. De même, concernant les crédits de suppléance, ils sont équitablement répartis entre les collectivités territoriales. Ces crédits sont aussi considérés comme une variable d'ajustement des personnels dans les établissements, étant donné qu'ils correspondent aux postes non occupés. Enfin, concernant le dernier service mutualisé, la restauration, les décrets d'application n'ont pas encore tous été pris. Cependant, sur le principe, il

⁹⁰ Entretien avec M. Pascal Sabatier-Raffin, directeur des ressources humaines et M. Emmanuel Hanot, chef de service pour la gestion des TOS à la région Lorraine, 13 avril 2007.

semble plus avantageux pour les collectivités de maintenir les situations existantes, plutôt que de doter les établissements de restaurants scolaires. En effet, un certain nombre d'EPL ne disposent pas de demi-pensions et ont passé des accords avec les établissements qui sont dotés de telles structures afin de pouvoir proposer ce service aux élèves. Afin de préserver les finances locales, il est évident que de tels accords doivent être reconduits.

Enfin, s'agissant des cités scolaires, l'article 82 de la loi du 13 août 2004 prévoit qu'une convention doit être passée entre la région et le département « pour déterminer celle des deux collectivités qui assure le recrutement et la gestion des personnels ⁹¹ ». Les collectivités territoriales se sont accordées soit pour les attribuer à une unique collectivité, comme cela a été décidé en région Lorraine⁹² : les cités scolaires relèvent toutes de la compétence de la région ; soit, comme c'est le cas en Alsace, pour les répartir équitablement entre les différentes collectivités⁹³. En effet, les cités scolaires regroupent dans une même enceinte un lycée et un collège, sans que les bâtiments ne soient séparés, ni les agents TOS clairement rattachés à l'un ou l'autre établissement. Dans ce cas, une séparation stricte entre le lycée et le collège semble impossible, notamment parce que la gestion menée précédemment par le rectorat était indifférente à cette distinction, les deux structures constituant un ensemble. Le problème de la répartition des personnels TOS aurait été soulevé, ainsi que celui d'une possible différence dans le traitement instauré par les deux collectivités en cas de séparation des établissements dans une cité scolaire. Un accord dans ce domaine était donc plus que souhaitable. Toutefois, en cas d'absence de cette convention prévue par la loi, le préfet désigne la collectivité compétente jusqu'à ce qu'un accord soit trouvé.

Suite à ce transfert de compétences, les collectivités territoriales ont pour objectif d'occuper une place de plus en plus importante dans le domaine de l'Education. Elles doivent ainsi répondre aux obligations du service public, en assurant la continuité de celui-ci et en poursuivant un objectif de qualité du service rendu. Les collectivités ont dès lors vocation à instaurer une politique de service public local.

⁹¹ Article 82 de la loi n°2004-809, op. cit.

⁹² Entretien avec M. Jean Salque, directeur de l'Education à la région Lorraine, 5 avril 2007.

⁹³ Entretien avec M. Albert Kister, directeur des lycées à la région Alsace, 10 janvier 2007.

Section 2 : L'instauration d'une politique de service public local.

Les nouvelles compétences attribuées par l'Etat aux collectivités territoriales ne concernent en rien les missions pédagogiques, qui demeurent la compétence de l'Etat. Cependant, le transfert des personnels TOS confère aux collectivités une place importante au sein du service public de l'éducation. Par conséquent, ces dernières doivent contribuer à la continuité du service public (§1), tout en recherchant l'efficacité dans l'exécution de leurs missions. Ainsi, les collectivités vont rechercher la performance et essayer de mieux remplir leurs nouvelles missions par rapport à ce qui a été fait par l'Etat (§2).

§1 : La nécessité de préserver la continuité du service public de l'éducation.

Afin de préserver la continuité du service public, les collectivités territoriales doivent dans un premier temps faire face aux dotations en effectifs insuffisantes et surtout au fort taux d'absentéisme qui touche les personnels TOS (A.). Toutefois, les mesures prises afin d'atteindre l'objectif d'une plus grande efficacité doivent l'être dans le respect de l'affectation spécifique des personnels TOS dans les EPLE (B.).

A. Les réactions des collectivités territoriales face aux insuffisances d'effectifs.

La plupart des collectivités territoriales déclarent dans différentes enquêtes que les effectifs transférés ne sont pas suffisants par rapport aux surfaces à entretenir⁹⁴. En effet, suite à l'augmentation des effectifs et des surfaces pendant les années 1980, l'Etat a doté les établissements en personnels TOS, sans toutefois intégrer les évolutions des établissements. Ainsi, certains ont connu une forte augmentation du nombre d'élèves à accueillir, mais la dotation en personnels n'a pas été proportionnelle ; d'autres, au contraire, ont connu des baisses d'effectifs, sans pour autant connaître une baisse parallèle des personnels TOS. Le transfert des personnels TOS a figé des situations de

⁹⁴ Enquête de l'Observatoire de la décentralisation annexée au rapport d'information n°62 pour le Sénat du 8 novembre 2006, op.cit.

dotations inégales, sans chercher à les atténuer. La correction de ces imperfections appartient dès lors aux collectivités, qui ont compétence pour recruter de nouveaux agents depuis le 1^{er} janvier 2005. Cependant, recruter signifie investir et cette démarche n'est pas possible dans toutes les collectivités : les collectivités qui disposent de ressources minimales vont palier ces insuffisances à moyens constants, en réorganisant les dotations entre les établissements ; les collectivités plus riches pourront recruter plus facilement. Afin de permettre la continuité du service public de l'Education, une politique réactive face aux insuffisances d'effectifs est nécessaire. Elle peut consister en la mise en œuvre de plusieurs stratégies sur différents fronts.

La première solution et la plus simple pour les collectivités est de recourir aux recrutements de nouveaux personnels. Les collectivités ont dès lors le choix entre un recrutement de contractuels de droit public, un recrutement sur concours ou une titularisation des contractuels déjà présents dans les établissements⁹⁵. Le recrutement de contractuels de droit commun remplit deux missions : la première est de palier au manque d'agents dans les EPLE, la seconde est relative à la mission sociale des collectivités et favorise l'embauche des bénéficiaires du RMI (Revenu Minimum d'Insertion). Le recrutement sur concours peut être organisé directement par les collectivités ou il peut être confié à des centres de gestion, qui constituent un vivier à la disposition des différentes collectivités qui ont sollicité son aide. Dès lors, la collectivité corrige les insuffisances en recrutant des stagiaires, ce qui s'inscrit dans une stratégie de long terme. Enfin, les collectivités ont la possibilité de titulariser les contractuels qui apportent satisfaction. Le recours à des recrutements présente cependant l'inconvénient de coûter cher à la collectivité, en terme de masse salariale et d'investissement en formation. En effet, il faut tout d'abord organiser le recrutement, puis un salaire supplémentaire est à la charge de la collectivité, enfin, selon l'emploi pour lequel l'agent est recruté, l'effort en terme de formation peut être conséquent. A titre indicatif, le département de Meurthe-et-Moselle en recrutant 5 titulaires remplaçants a quasiment épuisé ses crédits de remplacement pour l'année⁹⁶.

⁹⁵ Entretien avec M. Jean Salque, directeur de l'Education à la région Lorraine, 5 avril 2007.

⁹⁶ Entretien avec Mme Jocelyne Claude, responsable du pôle TOS au département de Meurthe-et-Moselle, 21 mars 2007.

D'autres collectivités ont décidé de trouver une solution à ce problème à moyens constants, c'est-à-dire en ne recourant pas à la création de nouveaux postes. C'est le cas de la région Lorraine, qui a redéfini un barème de dotation afin de répartir différemment les agents TOS entre les EPLE après une phase d'observation⁹⁷. En effet, le personnel de la direction de l'Education a remarqué que certains lycées étaient sur-dotés, pendant que d'autres étaient sous-dotés. Ces différences résultaient de l'évolution de l'activité des établissements et de l'évolution démographique de ceux-ci. Ce nouveau barème a pour but de rétablir l'égalité entre les établissements en intégrant dans le calcul des éléments permanents, comme l'internat ou la restauration, et des éléments variables, comme l'évolution démographique des établissements. De plus, ces nouvelles dotations seront révisées régulièrement afin que cette situation inégalitaire ne se reproduise plus. Une autre réflexion a été menée par certaines collectivités, notamment par le département du Bas-Rhin, afin de pallier le manque d'efficacité de certaines équipes. En effet, M. Wendling part du constat que certains établissements sous-dotés s'en sortent mieux que d'autres en sur-dotation, cette différence de résultats provenant de la manière de gérer son équipe par le gestionnaire. Ainsi, un système de mutualisation des bonnes pratiques de gestion afin d'augmenter l'efficacité des équipes est mis en place⁹⁸. Un autre moyen de répondre à cette insuffisance d'effectifs est la mise en œuvre d'une véritable politique de formation afin de remédier au désengagement de l'Etat dans ce domaine. En effet, un agent formé est moins victime d'accidents du travail, ce qui permet de réduire le taux d'absentéisme et donc les équipes TOS dans les EPLE seront plus souvent au complet.

Ainsi, le problème majeur à régler afin de résoudre le problème des effectifs incomplets dans les établissements est l'absentéisme. M. Jean-Marie Wendling citait le chiffre de 12% d'absents, si l'on inclut dans cette statistique les congés maladie de longue durée, 5% sans ces congés⁹⁹. Sur 500 agents, cela représente 25 personnes absentes. Avec un tel taux, on peut estimer que dans les grands établissements l'équipe TOS n'est quasiment jamais au complet. Cette situation est problématique, non seulement pour la réalisation matérielle des missions, mais également dans le domaine de la gestion des personnels TOS, qui à terme peuvent avoir l'impression de faire le

⁹⁷ Entretien avec M. Jean Salque, directeur de l'Education à la région Lorraine, 5 avril 2007.

⁹⁸ Entretien avec M. Jean-Marie Wendling, directeur du pôle des politiques éducatives au département du Bas-Rhin, 10 janvier 2007.

⁹⁹ Idem.

travail des absents sans en retirer d'avantages. Les collectivités territoriales ont dès le départ affiché leur volonté de résoudre ce problème le plus rapidement possible et de manière durable. Ainsi, un système financier a été instauré, qui rémunère la présence, en retirant la totalité de l'IAT (Indemnité d'Administration et de Technicité) au bout de cinq jours d'absence¹⁰⁰. Parallèlement, les collectivités territoriales ont constaté que les dotations non seulement étaient insuffisantes, mais que l'Etat remplaçait mal les absences. Un effort considérable a été mené dans ce domaine. Les collectivités ont amélioré leur réactivité, en remplaçant plus vite et de façon plus systématique. Toutefois, un tel système n'a pu être mis en œuvre qu'après un effort de recrutement de titulaires remplaçants, de l'ordre de 4-5 pour le département de Meurthe-et-Moselle¹⁰¹ et de 2 pour le département du Bas-Rhin¹⁰². Ainsi, les collectivités remplacent mieux que les rectorats, le département du Bas-Rhin par exemple estime être passé d'un taux de remplacement par le rectorat de 40% à un taux de 50% depuis que la compétence relève du département. Cet effort est récompensé par la satisfaction des équipes de direction des établissements scolaires, qui notent un mieux dans le remplacement, non seulement en ce qui concerne les délais mais également dans le domaine de la qualité, les collectivités tenant davantage compte des fiches de postes des personnels à remplacer¹⁰³. Ce souci qualitatif est ainsi très apprécié par les gestionnaires des TOS dans les EPLE. Ils apprécient également la consultation préalable instaurée pour le choix de l'agent remplaçant : ils peuvent dès lors exprimer leur avis, favorable ou non, concernant cette personne.

Tous ces efforts instaurés afin de réduire les insuffisances d'effectifs ont dû, cependant, respecter la spécificité de l'affectation des personnels TOS dans les établissements scolaires.

¹⁰⁰ Système mis en œuvre en Alsace et dans le Bas-Rhin, entretiens avec M. Albert Kister, directeur des lycées à la région Alsace et avec M. Jean-Marie Wendling, directeur du pôle des politiques éducatives au département du Bas-Rhin, 10 janvier 2007.

¹⁰¹ Entretien avec Mme Jocelyne Claude, responsable du pôle TOS au département de Meurthe-et-Moselle, 21 mars 2007.

¹⁰² Entretien avec M. Jean-Marie Wendling, directeur du pôle des politiques éducatives au département du Bas-Rhin, 10 janvier 2007.

¹⁰³ Entretien avec M. Wach, proviseur du lycée Kléber de Strasbourg, 3 avril 2007.

B. Le respect de la spécificité des personnels TOS rattachés à un EPLE.

Les personnels TOS étant très attachés à leur statut de fonctionnaire de l'Etat, le gouvernement avait répondu à leurs inquiétudes par la création de cadres d'emploi spécifiques dans la filière technique de la fonction publique territoriale. Ces cadres d'emploi spécifiques ont pour objectif premier de réaffirmer l'appartenance des personnels TOS à la communauté éducative de l'établissement. Ainsi, l'article 2 du décret n°2005-1482 du 30 novembre 2005 portant statut particulier du cadre d'emplois des agents territoriaux d'entretien et d'accueil des établissements d'enseignement dispose à son troisième alinéa : « Les agents territoriaux d'entretien et d'accueil des établissements d'enseignement appartiennent à la communauté éducative. »¹⁰⁴ La même disposition est inscrite à l'article 2 du décret n°2005-1483 portant statut particulier du cadre d'emplois des agents techniques territoriaux des établissements d'enseignement et du décret n°2005-1484 portant statut particulier du cadre d'emploi des agents de maîtrise territoriaux des établissements d'enseignement du 30 novembre 2005¹⁰⁵. Cette formulation reconnaît la spécificité de l'affectation des personnels TOS dans les établissements d'enseignement, parce qu'ils appartiennent à la communauté éducative et qu'ils sont associés aux activités pédagogiques initiées par les équipes de personnels enseignants ou de direction au sein des établissements. Les personnels TOS attachent une grande importance à cette reconnaissance, qui par ailleurs n'est pas sans conséquences.

En effet, la spécificité d'affectation des personnels TOS dans les EPLE et la reconnaissance de celle-ci dans les cadres d'emplois spécifiques impliquent que ces agents ne peuvent être affectés que dans de tels établissements. Les cadres d'emplois spécifiques ferment la possibilité pour les agents TOS d'utiliser des passerelles entre les EPLE et la filière technique de la fonction publique territoriale. Les agents TOS, s'ils demandent une mutation ne pourront être affectés que dans d'autres EPLE, collèges ou lycées en fonction des accords de mobilité entre les collectivités. L'instauration de cadres d'emplois spécifiques a pour conséquence de limiter le champ de mutation

¹⁰⁴ Article 2 du décret n°2005-1482 du 30 novembre 2005 portant statut particulier du cadre d'emplois des agents territoriaux d'entretien et d'accueil des établissements d'enseignement, reproduit à l'annexe 7.

¹⁰⁵ Article 2 du décret n°2005-1483 portant statut particulier du cadre d'emplois des agents techniques territoriaux des établissements d'enseignement et du décret n°2005-1484 portant statut particulier du cadre d'emploi des agents de maîtrise territoriaux des établissements d'enseignement du 30 novembre 2005, reproduits aux annexes 8 et 9.

auquel peuvent prétendre les agents, s'ils n'appartenaient pas à des cadres d'emplois spécifiques. Les personnels TOS et uniquement eux sont ainsi affectés dans les établissements scolaires. Un système fermé, coupé de la filière technique est créé, afin de garantir aux agents TOS leurs places au sein des établissements. Concernant les modalités de la mobilité, deux situations ont vu le jour depuis 2006 : la première est la mise en place d'une collaboration entre les différentes collectivités constitutives géographiquement d'une région. Celle-ci permet aux personnels TOS de pouvoir passer d'un collège à un lycée et inversement¹⁰⁶. On peut imaginer à terme une harmonisation des procédures et l'extension de cette collaboration à d'autres collectivités. La seconde situation est l'instauration d'une mobilité réduite et concentrée au sein d'une seule collectivité, ne permettant pas la mutation d'un lycée vers un collège, par exemple. Malgré l'absence de procédure commune de mobilité, les directions des ressources humaines de chaque collectivité se concertent et examinent les cas, dans lesquels le passage d'un collège à un lycée, ou inversement, est demandé¹⁰⁷.

Au niveau des collectivités alsaciennes, le principe d'un mouvement annuel a été remis en cause et remplacé par trois mouvements par an, prenant effet aux 1^{ers} septembre, 1^{ers} janvier, et à la reprise des congés de printemps de chaque année. Le mouvement est une démarche individuelle : c'est à l'agent de manifester sa volonté de partir, il doit se renseigner sur les postes vacants, prendre contact avec le gestionnaire des TOS dans l'établissement qu'il souhaite intégrer, se renseigner sur la fiche de poste et les missions qu'il est susceptible de se voir attribuer, remplir un formulaire soumis à l'avis du chef d'établissement, dans lequel il expose ses motivations pour le poste demandé et se rendre à un entretien avec le gestionnaire de l'établissement dans lequel il candidate¹⁰⁸.

Enfin, les collectivités territoriales doivent respecter une troisième exigence relative à l'affectation spécifique des personnels TOS dans les EPLE, à savoir, le rythme scolaire. En effet, les EPLE fonctionnent selon un rythme ponctué de vacances scolaires toutes les six semaines en moyenne et des vacances pendant les mois de juillet et août. De plus, en présence des élèves, l'amplitude d'ouverture des établissements

¹⁰⁶ Entretiens avec M. Albert Kister, directeur des lycées à la région Alsace et avec M. Jean-Marie Wendling, directeur du pôle des politiques éducatives au département du Bas-Rhin, 10 janvier 2007.

¹⁰⁷ Entretien avec M. Pascal Sabatier-Raffin, directeur des ressources humaines et M. Emmanuel Hanot, chef de service pour la gestion des TOS à la région Lorraine, 13 avril 2007.

¹⁰⁸ Circulaire de la région Alsace du 30 mars 2007, émanant de la direction des ressources humaines.

varie de quatre à six jours par semaines. Les personnels TOS doivent ainsi accomplir leur volume annuel global, qui s'élève à 1607 heures¹⁰⁹, durant les jours ouvrables et assurer des permanences pendant les vacances scolaires, ces permanences ne pouvant excéder 25 jours par an. Le volume global annuel est resté inchangé par les collectivités, cependant des différences dans le nombre d'heures travaillées sont observables, par exemple entre les trois collectivités alsaciennes. En effet, à partir de ce volume global sont opérés des déductions : deux jours au titre du fractionnement des congés, puis en Alsace, il faut enlever deux jours qui correspondent au Vendredi-Saint et au jour de la Saint-Etienne le 26 décembre, enfin, un retranchement des jours fériés légaux est effectué, ces jours étant comptabilisés comme du temps de travail effectif, lorsqu'ils sont précédés ou suivis d'un jour travaillé, à l'exception du dimanche ou du samedi, habituellement non travaillés ou des jours de congés scolaires. Les collectivités ne comptant pas de la même façon, les TOS travaillent 1562 heures pour la région Alsace, 1560 pour le département du Bas-Rhin et 1556 pour le département du Haut-Rhin¹¹⁰. De plus, les textes de la fonction publique territoriale relatifs à la durée du temps de travail et à l'organisation des congés sont tout à fait applicables aux personnels TOS intégrés ou détachés. Cependant, les collectivités, n'ayant jamais été confrontées à ce rythme particulier, n'avaient pour seul repère que l'organisation mise en place par l'Etat, qu'elles ne pouvaient pas ignorer, cette organisation devant servir de base à toute réflexion sur une organisation du travail plus adaptée. Enfin, s'agissant de l'organisation hebdomadaire du travail, qui relève de la compétence du gestionnaire de l'établissement, une réunion obligatoire doit être organisée avec le personnel en début d'année scolaire pour mettre au point le calendrier prévisionnel des jours travaillés, des congés, des jours de formation, en tenant compte du rythme scolaire dans la définition des cycles de travail.

Les collectivités territoriales ont pour objectif principal d'assurer la continuité du service public de l'éducation. Cependant, les expériences liées à la première vague de décentralisation ont prouvé que les collectivités pouvaient également faire mieux que l'Etat, c'est-à-dire mieux assurer les missions transférées. Ainsi, avec cette

¹⁰⁹ Décret n°2000-815 du 25 août 2000, relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat.

¹¹⁰ Entretien avec M. Zoeller, gestionnaire du lycée Kléber de Strasbourg, 8 mars 2007.

nouvelle vague de décentralisation les usagers des collèges et des lycées peuvent s'attendre à une amélioration de la qualité du service public.

§2 : La qualité du service public, objectif : faire mieux que l'Etat.

Pour améliorer la qualité du service public, les collectivités territoriales peuvent tout d'abord agir sur la qualité des personnels TOS transférés. Ceci nécessite un investissement important en terme de formation (A.). Les collectivités peuvent également développer des méthodes de gestion des ressources humaines plus efficaces (B.).

A. L'importance de la formation.

La formation des personnels TOS constitue un aspect important de l'engagement politique des collectivités sur le transfert : vis-à-vis des personnels, elle constitue une marque de reconnaissance de la difficulté des missions exercées par eux et du besoin en formation qui en découle ; vis-à-vis des usagers et des électeurs, elle constitue une des voies d'amélioration du service public. Les différentes collectivités ont noté un désengagement important dans ce domaine par l'Etat. Une enquête menée auprès des personnels TOS qui allaient être transférés à la région Alsace a permis à cette dernière de constater de fortes carences en formation de ces personnels, notamment dans les domaines réglementairement à la charge de l'employeur, comme l'hygiène, la sécurité, la prévention des risques, etc.¹¹¹ Un total de mille formations devraient théoriquement être organisés afin de mettre à niveau les personnels TOS. Ce chiffre peut paraître élevé, mais il comporte les formations qui doivent régulièrement être renouvelées, notamment dans les domaines qui nécessitent une habilitation, au risque de la perdre. Ainsi, dès l'année 2007, les collectivités ont lancé des campagnes de formation pour répondre à ces besoins urgents. La priorité a été donnée aux formations dans le domaine de la sécurité, afin de sensibiliser les agents aux règles de sécurité à appliquer et à suivre en cas de problème dans les établissements ; mais

¹¹¹ Entretien avec M. Albert Kister, directeur des lycées à la région Alsace, 10 janvier 2007.

l'accent a également été mis sur la formation des ACMOS (Agents Chargés de la Mise en Œuvre de la Sécurité). Pour la région Alsace, chaque établissement sera doté d'agents TOS, qui seront formés pour être des ACMOS et qui auront une habilitation, notamment dans les domaines de l'électricité, du travail en hauteur, de la sécurité alimentaire, etc¹¹². En parallèle, les nouveaux agents recrutés suivront une formation d'accueil et d'intégration dans la fonction publique territoriale, comprenant entre autres une présentation de la fonction publique territoriale, des cadres d'emplois spécifiques et des règles de base de sécurité. Ainsi, les collectivités consacrent une grande importance pendant ces premières années de formation à la remise à niveau des agents, notamment en ce qui concerne la sécurité des agents et des élèves dans les établissements, la responsabilité dans ce domaine ayant été transférée avec les compétences. Chaque agent, travaillant pour le compte d'une collectivité alsacienne bénéficie ainsi d'un crédit de cinq jours de formation par an¹¹³.

Ces campagnes de formation se font en collaboration avec le CNFPT, qui représente l'organisme de formation par excellence pour les collectivités territoriales. De plus, les collectivités doivent cotiser à hauteur de 1% de leur masse salariale afin de pouvoir bénéficier des formations dispensées par ce dernier. Cependant, la charge en formation pour les années à venir est telle que le CNFPT n'est pas en mesure financièrement de répondre à tous les besoins en formation. Dès lors, les collectivités, si elles désirent effectivement mener à bien leur plan de formation, devront faire appel à des organismes privés de formation et suivre les procédures de passation des marchés publics. Les collectivités peuvent à ce niveau être confrontées à un problème : il leur faudra trouver des organismes susceptibles de répondre à leurs besoins et qui pourront s'organiser en aires géographiques réduites afin de favoriser le suivi des formations par les agents TOS, qui ne sont pas très mobiles. Un second problème peut être soulevé ici, celui du catalogue de formations du CNFPT. Celui-ci est organisé en années civiles et il va falloir qu'il s'adapte au rythme scolaire qui s'applique aux personnels TOS. Enfin, les collectivités ne peuvent envoyer tous les agents d'un même établissement en formation au même moment. Une solution serait de former des groupes mixtes regroupant les agents des collèges et des lycées par zone géographique, afin de

¹¹² Idem.

¹¹³ Entretiens avec M. Albert Kister, directeur des lycées à la région Alsace, et avec M. Jean-Marie Wendling, directeur du pôle des politiques éducatives au département du Bas-Rhin, 10 janvier 2007.

constituer des groupes de taille acceptable pour le formateur et de réduire les coûts de formation. Cette solution permet également de résoudre le problème de l'effectif minimal qui doit rester en service dans un établissement afin d'assurer le bon fonctionnement de celui-ci ainsi que la continuité du service public.

Enfin, s'agissant de l'organisation des formations au sein des collectivités, les directions des ressources humaines gèrent le budget total pour la formation. Cependant, en ce qui concerne la formation des personnels TOS, les besoins sont définis au niveau des services gestionnaires, qui sont seuls compétents pour les déterminer. Un principe de subsidiarité s'applique ici. C'est notamment la solution adoptée au niveau des collectivités alsaciennes et dans le département de Meurthe-et-Moselle¹¹⁴. Cependant d'autres collectivités, qui ont instauré au sein de leur direction des ressources humaines un service relatif aux personnels TOS, déterminent les besoins en formation à leur niveau, comme dans la région Lorraine¹¹⁵ par exemple. Afin de déterminer au mieux les besoins en formation des agents TOS, les collectivités consultent les chefs d'établissements et les gestionnaires, qui sont les plus aptes pour relever les manques de qualification ou les besoins de remise à niveau des agents qu'ils gèrent au quotidien. Ainsi, des campagnes de recensement des besoins ont été menées en Alsace ou le sont encore, comme en région Lorraine, afin de construire des plans de formation prioritaires.

Cet effort de formation des agents TOS est significatif et a des effets autres que la simple qualification des agents. Par cette action, la collectivité montre son intérêt et sa considération pour le personnel TOS. La formation intégrée dans la gestion des ressources humaines et adaptée aux besoins des personnels est un véritable levier pour agir sur la motivation des agents. La gestion au plus près des besoins permet de gagner en efficacité et de réduire les coûts.

¹¹⁴ Entretiens avec M. Albert Kister, directeur des lycées à la région Alsace et avec M. Jean-Marie Wendling, directeur du pôle des politiques éducatives au département du Bas-Rhin, 10 janvier 2007. Entretien avec Mme Jocelyne Claude, responsable du pôle TOS au département de Meurthe-et-Moselle, 21 mars 2007.

¹¹⁵ Entretien avec M. Pascal Sabatier-Raffin, directeur des ressources humaines et M. Emmanuel Hanot, chef de service pour la gestion des TOS à la région Lorraine, 13 avril 2007.

B. Une meilleure gestion des ressources humaines à coûts réduits ?

La gestion des ressources humaines est un véritable enjeu et un défi pour les collectivités territoriales : un enjeu puisque la recherche de l'efficacité est primordiale afin de gérer à moindre coût ; un défi, lié au nombre de personnels transférés et à leur répartition géographique. L'enjeu réside également dans le fait que les différentes directions des ressources humaines doivent être ouvertes aux personnels TOS, opérationnelles et elles doivent pouvoir répondre aux questions de ces derniers. Une meilleure gestion des ressources humaines passe tout d'abord par une véritable stratégie de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) : une politique de management, qui anticipe les évolutions des métiers territoriaux, une gestion dynamique des personnels, des formations adaptées aux besoins des établissements, etc. A travers cette stratégie, les collectivités vont également exercer une influence sur la motivation des agents, en les valorisant, en leur accordant de l'attention et en considérant mieux les tâches accomplies. Ainsi, dès les premières campagnes de mobilité ou lors des remplacements, les collectivités demandent aux chefs d'établissement assistés des gestionnaires d'établir des fiches de poste détaillées afin d'appréhender le mieux possible les différents postes dans les établissements. Cette connaissance poussée des postes permet, non seulement d'améliorer la qualité et l'adéquation d'un remplacement avec le poste, mais également d'opérer les bons recrutements au moment voulu. Les recrutements se déroulent dès lors dans un esprit de recherche de la compétence adéquate et une procédure de véritable sélection est entamée. De plus, en augmentant la motivation des personnels TOS, les collectivités cherchent à « renouveler le pacte qui lie le service public à ses agents, pour mieux récompenser leurs efforts, pour simplifier et améliorer le cadre de leur action et pour mieux mobiliser leur énergie et leurs compétences.¹¹⁶ » En effet, il ne faut pas oublier que dans le domaine qui nous occupe, le capital humain est le seul facteur sur lequel les collectivités territoriales peuvent agir afin d'améliorer la qualité et l'efficacité du service.

Un deuxième élément afin d'instaurer une meilleure gestion des ressources humaines est la mise en place d'une stratégie de territorialisation au sein des

¹¹⁶ Circulaire ministérielle du 25 juin 2003, relative aux stratégies ministérielles de réforme.

collectivités. En effet, beaucoup de départements, comme le département du Bas-Rhin et le département de Meurthe-et-Moselle¹¹⁷, sont organisés en territoires afin de mettre en œuvre au plus proche des citoyens les compétences qui sont de leur ressort. De même, la région Alsace a confié aux agences territoriales la gestion des personnels TOS, en supplément des missions déjà assumées par elles, comme l'emploi et la formation. Ces agences, au nombre de quatre, quadrillent le territoire de la région et regroupent chacune une vingtaine d'établissements¹¹⁸. L'avantage de cette stratégie est le gain en proximité dans la gestion des personnels. En effet, s'agissant de la région Alsace, depuis le 1^{er} janvier 2006, la gestion des suppléances se fait directement au niveau des agences. L'instauration de cette gestion directe permet à la région de répondre rapidement aux demandes de remplacement des établissements, donc d'améliorer la réactivité et permet aux gestionnaires des EPLE d'avoir un interlocuteur privilégié, un relais au sein des agences, étant donné que celui-ci ne gère qu'un nombre restreint d'établissements¹¹⁹.

Cependant la question des relations entre les agences et les établissements mérite d'être posée. Cette proximité de gestion peut être perçue comme une limitation à l'autonomie des établissements par les équipes de direction, qui ne sont pas habituées à un tel rapprochement. En effet, l'Etat n'a jamais été fortement présent dans les établissements, le rectorat étant compétent pour tous les personnels TOS de l'académie. Or avec ce système d'agences, la région Alsace est omniprésente auprès de tous les établissements. Ce système peut dès lors gêner les chefs d'établissements ou les gestionnaires, qui peuvent avoir l'impression que la région souhaite les contrôler et gérer à leur place les personnels TOS au sein des établissements. L'évolution de cette relation est à observer dans les prochains temps. Cependant, pour l'instant, les équipes de direction des établissements semblent être satisfaites par cette réactivité et par cette proximité¹²⁰.

Cette volonté affichée de la part des collectivités territoriales d'améliorer la gestion des ressources humaines s'inscrit dans une logique issue des années 1980. Les

¹¹⁷ Entretiens avec M. Jean-Marie Wendling, directeur du pôle des politiques éducatives au département du Bas-Rhin, 10 janvier 2007 et avec Entretien avec Mme Jocelyne Claude, responsable du pôle TOS au département de Meurthe-et-Moselle, 21 mars 2007.

¹¹⁸ Entretien avec M. Albert Kister, directeur des lycées à la région Alsace, 10 janvier 2007.

¹¹⁹ Entretien avec M. Jean-Norbert Christ, gestionnaire du lycée Emile Mathis de Schiltigheim, 29 mars 2007.

¹²⁰ Idem.

collectivités ont largement contribué à l'amélioration des services publics qui leur ont été confiés. Dans les années à venir, on peut s'attendre à observer le même effort de la part des collectivités territoriales afin d'améliorer la qualité du service public de l'éducation par une meilleure gestion des personnels TOS, qui leur sont confiés. Les règles de gestion et d'équilibre budgétaire que doivent respecter les collectivités sont autant de garanties pour une gestion saine et efficace des dépenses. De même, les collectivités territoriales sont inscrites dans une logique de concurrence entre elles, en terme de fiscalité notamment. Afin de ne pas devoir augmenter de manière conséquente les impôts locaux, elles ont une obligation de résultat quant à l'efficacité des équipes de personnels TOS dans les établissements. Ainsi, la recherche de l'efficience et l'amélioration de l'efficacité sont inscrites dans le mode de fonctionnement des collectivités, ce qui les amène à faire mieux que l'Etat en terme de gestion des ressources humaines.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales a eu des conséquences importantes sur l'organisation des services internes des collectivités territoriales et sur leur mode de gestion des personnels TOS. Cette réforme implique également le développement des relations entre les collectivités territoriales et les EPLE, entre les employeurs des personnels TOS et ceux qui les gèrent au quotidien dans les établissements. Ces relations sont prévues dans la loi du 13 août 2004 à l'article 82¹²¹ afin de permettre la continuité du service public et le bon fonctionnement des établissements. Cependant des difficultés sont à envisager, liées à des rapports de force entre l'autorité hiérarchique et l'autorité fonctionnelle.

¹²¹ Article 82 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, reproduit à l'annexe 1.

Chapitre 3 : Les relations entre les collectivités territoriales et les EPLE.

Les personnels TOS transférés par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales exercent leurs missions dans les établissements publics locaux d'enseignement (EPL), sous l'autorité fonctionnelle des chefs d'établissements, suppléés dans cette tâche par les gestionnaires. Cependant, le supérieur hiérarchique des agents TOS est le président de la collectivité de rattachement de l'établissement dans lequel ils sont affectés. Des relations sont donc à créer entre ces deux autorités. Afin de les favoriser, la loi du 13 août 2004 dans son article 82¹²² a posé le cadre juridique de cette relation de partenariat entre l'employeur des TOS et le chef d'établissement (section 1). Cette relation entre ces deux autorités a également pour but de permettre la gestion parallèle des personnels TOS par les gestionnaires et par les collectivités territoriales dans de bonnes conditions (section 2).

Section 1 : Une relation de partenariat entre l'employeur des TOS et le chef d'établissement.

Les personnels TOS sont employés par les collectivités territoriales mais ils travaillent au sein des EPLE sous la direction des chefs d'établissements. Ce partage de l'autorité sur les agents nécessite une relation de partenariat entre les détenteurs de cette autorité afin de définir le rôle de chacun. Ce partenariat est institué sur une base contractuelle imposée par l'article 82 de la loi aux libertés et aux responsabilités locales du 13 août 2004 (§1). Outre le cadre juridique instauré par la loi, un projet d'associer les chefs d'établissements à la politique de performance des collectivités territoriales est envisagé, étant donné qu'ils gèrent au quotidien le facteur humain, sur lequel les collectivités peuvent agir (§2).

¹²² Article 82 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, reproduit à l'annexe 1.

§1 : Un partenariat institué sur une base contractuelle exigée par la loi relative aux libertés locales du 13 août 2004.

La relation contractuelle qui doit lier les collectivités territoriales et les établissements a pour but de préciser les modalités d'exercice des compétences respectives du supérieur hiérarchique et du supérieur fonctionnel en matière de gestion des personnels TOS. Ce partage des attributions est délicat ; il est notamment dû à des luttes de pouvoir entre les fonctionnaires territoriaux et les personnels de direction des établissements (A.). Afin de permettre le bon fonctionnement des établissements et de garantir une relation de collaboration et de partenariat entre les collectivités et les établissements, la convention doit veiller à ne pas porter atteinte à l'autonomie des EPLE (B.).

A. Un délicat partage des attributions entre les chefs d'établissements et les présidents des collectivités territoriales de rattachement.

La loi relative aux libertés et aux responsabilités locales de 2004 impose à son article 82 la signature d'une convention entre le conseil général ou régional et l'établissement : « Une convention passée entre l'établissement et, selon le cas, le conseil général ou le conseil régional, précise les modalités d'exercice de leurs compétences respectives. ¹²³ » Cette convention doit opérer une subtile répartition des compétences en matière de gestion des TOS entre le supérieur hiérarchique et le supérieur fonctionnel de ces personnels. Cette attribution est délicate du fait des luttes de pouvoir entre les fonctionnaires territoriaux et les personnels de direction des établissements, mais aussi en raison des replis corporatistes au sein des établissements. Le but est dès lors de trouver le juste équilibre entre l'autorité hiérarchique et l'autorité fonctionnelle, de placer le curseur au bon endroit pour favoriser la collaboration entre ces deux entités.

Le mode de répartition des compétences entre ces deux autorités est également prévu dans cet article. Ainsi, il est énoncé que les « agents de l'Etat ou des collectivités territoriales affectés dans un établissement public local d'enseignement conservent leur

¹²³ Ibid.

statut, sont administrés par la collectivité dont ils dépendent statutairement et sont placés sous l'autorité du chef d'établissement.¹²⁴ » Les compétences du chef d'établissement sont des compétences d'attribution définies au deuxième paragraphe du même article comme suit : «(il) organise le travail des personnels techniciens, ouvriers et de service placés sous son autorité. » Ainsi, le chef d'établissement est compétent pour l'organisation du travail des personnels TOS c'est-à-dire pour fixer les emplois du temps, répartir les tâches, gérer les absences et les problèmes au quotidien et manager les équipes, afin d'assurer la continuité du service public. Le chef d'établissement est aidé dans cette tâche par le gestionnaire.

Le but d'une telle convention est de déterminer le niveau le plus pertinent pour arrêter les décisions relatives au fonctionnement du service public. Dès lors, sa rédaction doit être menée en coopération avec des représentants des personnels gestionnaires des TOS, aussi bien les chefs d'établissements que les gestionnaires, et les personnes chargées de ce dossier au sein des collectivités. Dans la majorité des collectivités territoriales l'élaboration de cette convention s'est opérée dans un esprit de collaboration, ces dernières ayant confié, dans la plupart des cas, cette mission à des commissions de rédaction, dans lesquelles les responsables des TOS au sein de la collectivité ont travaillé en étroite collaboration avec les chefs d'établissements et les gestionnaires¹²⁵. De plus, dans quelques collectivités les personnes en charge du dossier des TOS sont d'anciens chefs d'établissements ou gestionnaires, comme par exemple en région Alsace ou en région Lorraine¹²⁶, ce qui a favorisé la collaboration au sein des commissions et la rédaction de conventions, qui ont fait dès lors l'objet d'un consensus. Ainsi, les conventions n'ont rencontré aucun refus au moment de leur présentation en conseils d'administration au sein des établissements, excepté quelques cas isolés, comme en région Lorraine, où il s'agissait plus d'une opposition idéologique qui concerne le principe même de la convention plutôt que son contenu¹²⁷.

¹²⁴ Article L421-23 du code de l'éducation modifié par l'article 82-X de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, reproduit à l'annexe 10.

¹²⁵ Entretiens avec M. Jean-Marie Wendling, directeur du pôle des politiques éducatives au département du Bas-Rhin, et avec M. Albert Kister, directeur des lycées à la région Alsace, 10 janvier 2007. Entretien avec Mme Jocelyne Claude, responsable du pôle TOS au département de Meurthe-et-Moselle, 21 mars 2007.

¹²⁶ M. Kister était gestionnaire du lycée Kléber de Strasbourg avant d'intégrer son poste à la région Alsace ; M. Salque était chef d'établissement.

¹²⁷ Entretien avec M. Jean Salque, directeur de l'Education à la région Lorraine, 5 avril 2007.

Cependant, malgré un mode d'élaboration comparable entre toutes les collectivités, le contenu et la logique des conventions diffèrent. Ainsi, la convention peut être rédigée « a minima » et envisager dans les grandes lignes la répartition des compétences. Mais elle peut également être plus exhaustive et s'intéresser plus en détail aux situations particulières des établissements. Ainsi, la convention proposée par la région Alsace à l'approbation des conseils d'administration des établissements, conformément à l'article 16 du décret relatif aux Etablissements Publics Locaux d'Enseignement¹²⁸, est concise (4 pages) et a été unanimement saluée pour sa clarté et pour les marges de manœuvre qu'elle offre¹²⁹. A contrario, la convention proposée par le département du Haut-Rhin recense de manière exhaustive les dispositions s'appliquant aux EPLE et les moyens précis dont disposent les établissements pour la réalisation des missions qui leur sont confiées¹³⁰. Du fait de sa précision, cette convention a été contestée par certains établissements, qui demandent la possibilité de l'amender par des avenants pris en conseil d'administration. Entre ces deux cas, des conventions comportant des éléments réglementaires et d'autres plus généraux ont été adoptées¹³¹. Dans l'ensemble des cas, ces conventions sont accueillies favorablement mais la question d'une modification par le conseil d'administration doit être soulevée. En effet, cette convention est un acte contractuel passé entre l'établissement et sa collectivité de rattachement. La rédaction de cet acte est confiée à une commission paritaire, qui cependant ne représente pas tous les établissements et leurs conseils d'administration. Quid du conseil qui n'est pas en accord avec la convention et qui souhaite y ajouter un avenant. Les collectivités au cas par cas ont la possibilité d'accepter cette procédure, après avoir dialogué avec l'établissement en question. Cette solution a notamment été adoptée et mise en œuvre avec un lycée lorrain qui a signé la convention après adoption d'un avenant¹³². De plus, ces conventions n'ont pas pour vocation d'être permanentes et de rester inchangées ; au contraire, la plupart des collectivités ont proposé des conventions, d'une durée de deux ou trois ans et qui peuvent être ajustées, notamment suite à des précisions réglementaires intervenues

¹²⁸ Article 16 du décret n°85-924 du 30 août 1985 relatif aux Etablissements Publics Locaux d'Enseignement, reproduit à l'annexe 11.

¹²⁹ Entretien avec M. Albert Kister, directeur des lycées à la région Alsace, 10 janvier 2007.

¹³⁰ Entretien avec M. Yves Ehrmann, proviseur du lycée Schuré de Barr, 30 mars 2007.

¹³¹ Entretien avec M. Jean Salque, directeur de l'Education à la région Lorraine, 5 avril 2007.

¹³² Idem.

après l'adoption de la première version¹³³. Enfin, l'hypothèse dans laquelle aucune convention n'a été adoptée faute d'accord entre l'établissement et la collectivité a été abordée lors d'une question écrite au Sénat¹³⁴. Le ministre de l'éducation précise dans sa réponse que l'article L421-23 du code de l'éducation prévoit que « pour l'exercice des compétences incombant à la collectivité, le président du conseil général ou régional s'adresse directement au chef d'établissement ». Dès lors, l'absence temporaire de convention n'empêche pas l'exercice des compétences respectivement par les chefs d'établissements ou par les conseils généraux ou régionaux, telles qu'elles sont précisées par la loi du 13 août 2004 à l'article 82, puisque la relation directe entre le conseil général ou régional et le chef d'établissement instituée permet de contourner le refus du conseil d'administration en attendant de trouver un accord.

Le type de convention conclue entre les établissements et les conseils généraux ou régionaux peut représenter un danger pour les établissements : à travers les conventions, les collectivités peuvent chercher à réduire l'autonomie des EPLE, en encadrant avec précision les missions qui leur sont confiées ainsi qu'en limitant les moyens qui leur sont attribués. Toutefois afin de préserver une bonne relation de partenariat entre les collectivités et les établissements, elles n'ont aucun intérêt à porter atteinte au principe d'autonomie des EPLE.

B. La nécessité de tenir compte de l'autonomie conférée aux EPLE.

Le décret du 30 août 1985 relatif aux EPLE, pris en application de la loi du 22 juillet 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat¹³⁵, fixe l'organisation administrative et financière de ces établissements publics locaux d'enseignement, gestionnaires d'un service public. Dès lors, les EPLE, en tant qu'établissements publics sont dotés de la personnalité juridique, incarnée par le conseil d'administration et par le chef d'établissement. A

¹³³ Entretiens avec M. Albert Kister, directeur des lycées à la région Alsace, 10 janvier 2007 et avec M. Pascal Sabatier-Raffin, directeur des ressources humaines et M. Emmanuel Hanot, chef de service pour la gestion des TOS à la région Lorraine, 13 avril 2007.

¹³⁴ Question écrite n° 17226, posée par le Sénateur Yves Krattinger, publiée dans le JO du Sénat le 21 avril 2005, réponse du ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche publiée au JO du Sénat le 29 décembre 2005.

¹³⁵ Loi n°83-663 du 22 juillet 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

l'article 2 de ce décret, l'autonomie de l'EPL est affirmée : « Les collèges, les lycées, les établissements d'éducation spéciale disposent, en matière pédagogique et éducative, d'une autonomie¹³⁶ ». Dépassant le plan pédagogique, l'autonomie de l'EPL est également budgétaire et financière : l'établissement dispose d'un budget propre, constitué de ressources propres et de subventions de l'Etat et de la collectivité de rattachement, ainsi que d'un patrimoine propre mobilier et d'un porte-feuille de titres¹³⁷. De plus, au sein de son établissement, le chef d'établissement peut prendre toutes les dispositions nécessaires au bon fonctionnement du service public : il assure « la sécurité des personnes et des biens, l'hygiène et la salubrité de l'établissement.¹³⁸ » Le chef d'établissement dispose ainsi de compétences dans les domaines transférés aux collectivités. Celles-ci doivent en tenir compte dans la convention passée avec l'établissement, afin de favoriser la collaboration entre les établissements et leurs services.

Cependant, certaines collectivités peuvent être tentées de vouloir contrôler dans leur intégralité les compétences qui leur ont été transférées. C'est le cas de la convention du département du Haut-Rhin, qui décline les compétences de chaque acteur concerné par celle-ci et qui rappelle l'obligation pour le chef d'établissement de prévenir la collectivité de toute mesure prise dans son domaine de compétences. La question est alors de savoir où positionner le curseur entre la nécessité pour les collectivités d'opérer un contrôle minimum sur l'activité des établissements, puisqu'ils gèrent des personnels dont elles ont la responsabilité, et le respect de l'autonomie des EPL. Ce débat est d'autant plus important qu'il s'inscrit dans une logique qui voudrait que l'on accorde davantage d'autonomie aux établissements publics. De plus, la convention doit régler et pacifier les relations entre les deux partenaires, mais le problème du partage de l'autorité sur les personnels TOS persiste : comment les collectivités peuvent-elles évaluer l'efficacité des EMOP par exemple, alors que ceux qui gèrent les personnels TOS sur le terrain sont des fonctionnaires de l'Etat, sur lesquels les collectivités territoriales n'ont aucun pouvoir ? La question du degré de coopération doit ainsi être abordée : les collectivités ont-elles la possibilité de contraindre le personnel de direction d'un établissement, afin d'être continuellement

¹³⁶ Article 2 du décret n°85-924 du 30 août 1985 relatif aux EPL, reproduit à l'annexe 11.

¹³⁷ Idem, article 35.

¹³⁸ Idem, article 8.

informées de la situation dans les établissements ? Un contrôle accru exercé par les collectivités dans les établissements n'est pas le bienvenu, du fait qu'il serait immédiatement perçu comme une intrusion, comme une ingérence au sein des établissements. Une telle tentative a été contrée dans la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur : la région a proposé une convention jugée trop contraignante par les différents conseils d'administration et donc refusée. Dans ce cas une répartition des compétences, comme celle qui est définie par la loi du 13 août 2004 est mise en œuvre¹³⁹. Les collectivités n'ont aucun intérêt à essayer de prendre le pouvoir dans les établissements en s'appuyant sur la gestion des TOS, puisqu'elles risquent le refus de la convention, ce qui engendrerait une relation de méfiance entre la collectivité et les établissements. Un équilibre des pouvoirs est donc nécessaire afin d'éviter que chaque partenaire ne mette tout en œuvre pour nuire à l'autre.

Pour l'instant, les relations instaurées entre les collectivités territoriales et les établissements sont des relations de bonne entente, afin d'améliorer les conditions de travail des équipes TOS dans les établissements. Cette collaboration permet aux collectivités d'avoir un regard sur la gestion des personnels TOS au sein des établissements par le biais d'enquêtes, que les gestionnaires remplissent sans trop de réticences, tant qu'elles ne sont pas excessivement longues et que le délai pour les rendre est suffisant. Cependant, les conventions n'étant que temporaires, un déséquilibre de la balance est à craindre dans les nouvelles versions, engendré notamment par le fait que certains décrets d'application ont été publiés et que de nouvelles dispositions doivent être introduites. C'est le cas en ce qui concerne la restauration et sa tarification. Le conseil d'administration a toujours eu la compétence pour fixer les tarifs de la demi-pension. Avec le transfert des compétences en matière de restauration aux collectivités territoriales, la compétence de la tarification revient à la collectivité de rattachement. Pour l'instant, elle suit les tarifs proposés en conseil d'administration, mais il est possible que, pour remplir des objectifs de rentabilité, la collectivité soit tentée à terme de fixer unilatéralement les tarifs. Cette relation de collaboration est également dépendante d'un deuxième élément, qui est le changement des personnels au sein des services des collectivités responsables du dossier. En effet, une relation de bonne entente est très souvent fonction des personnes. Pour l'instant, les

¹³⁹ Article 82 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, reproduit à l'annexe 1.

personnes qui sont en relation au niveau des collectivités et des établissements collaborent, ce qui peut certainement s'expliquer par le fait que les responsables territoriaux sont des anciens gestionnaires ou chefs d'établissements, mais aussi parce que les collectivités de rattachement ne connaissent pas assez le fonctionnement des EPLE. Cependant, le changement de personnes peut provoquer une dégradation de ces rapports privilégiés et donc influencer la rédaction d'une nouvelle convention dans le sens d'un accroissement du contrôle de la collectivité sur l'établissement.

Le transfert des agents TOS aux collectivités territoriales a pour conséquence de soumettre le bon fonctionnement des EPLE et les relations entre ces derniers et les collectivités de rattachement aux cycles politiques, qui rythment la vie locale. La crainte d'une atteinte au principe de neutralité du service public est dès lors exprimée¹⁴⁰. Cependant, les collectivités territoriales, versant des subventions aux EPLE et assurant la gestion des personnels TOS, doivent bénéficier d'un droit de regard sur leurs employés afin d'atteindre les objectifs qu'elles se sont fixées. Ainsi, une politique de performance est impulsée par ces dernières, en association avec les chefs d'établissements, qui vont participer à l'évaluation des politiques mises en place par les collectivités concernant les personnels TOS. Le mode de la coopération et du partenariat est une nouvelle fois requis et adopté.

§2 : L'association du chef d'établissement à la politique de performance des collectivités territoriales.

L'article 82-X de la loi relative aux libertés et responsabilités locales de 2004¹⁴¹ prévoit que les collectivités fixent les objectifs et les communiquent au chef d'établissement. Les objectifs ainsi déterminés, il est nécessaire de les évaluer, afin de rentrer dans une logique de performance, les chefs d'établissements étant associés à cette recherche d'efficience (A.). De plus, pour maximiser l'efficacité de la politique de recrutement et de gestion des carrières individuelles, le chef d'établissement et le

¹⁴⁰Entretien avec M. Jean-Norbert Christ, gestionnaire du lycée Emile Mathis de Schiltigheim, 29 mars 2007.

¹⁴¹ Article 82-X de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 op.cit.

gestionnaire conservent leur rôle dans l'évaluation des agents et participent activement à leur recrutement (B.).

A. Répondre à l'exigence d'évaluation des politiques mises en place dans les établissements.

Les collectivités territoriales, assumant de nouvelles compétences, ont des impératifs de réussite et d'efficacité. Elles doivent notamment rendre des comptes à leur électorat quant à l'usage des recettes des impôts locaux. Des objectifs sont dès lors fixés, accompagnés de critères d'évaluation. Cette logique est toutefois plus complexe dans sa mise en œuvre s'agissant des personnels TOS. Tout d'abord, les politiques initiées dans ce domaine de compétences concernent des personnes, les critères d'évaluation devant ainsi inclure une part de qualitatif. Ensuite, la collectivité qui met en place la politique n'est pas en mesure d'effectuer elle-même l'évaluation, les personnels TOS travaillant dans un EPLE sous la direction du chef d'établissement. Enfin, la politique doit pouvoir s'inscrire dans un champ d'action plus vaste en association avec les autres domaines de compétences de la collectivité, notamment celui de l'emploi ou du développement des nouvelles énergies.

L'article 82-X de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales prévoit un lien direct entre le chef d'établissement et les présidents du conseil général ou régional : « pour l'exercice des compétences incombant à la collectivité de rattachement, le président du conseil général ou régional s'adresse directement au chef d'établissement.¹⁴² » Le président du conseil général ou régional « lui (au chef d'établissement) fait connaître les objectifs fixés par la collectivité de rattachement et les moyens que celle-ci alloue à cet effet à l'établissement. » Ainsi, le chef d'établissement est directement associé à la politique de performance de la collectivité dès lors qu'elle lui fixe des objectifs et des moyens pour y parvenir. Cependant, un problème doit être abordé : celui de l'absence de relations hiérarchiques entre le président de la collectivité et le chef d'établissement. Dès lors, le chef d'établissement peut refuser de répondre à cette logique d'évaluation, en estimant qu'il

¹⁴² Article 82-X de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 op. cit.

n'a de comptes à rendre qu'à son ministre de l'éducation. Ce conflit d'intérêt est le problème majeur posé par cette réforme de décentralisation, que nous aborderons ultérieurement. Toutefois, ce refus de participer à l'évaluation peut être considéré comme contraire à la loi du 13 août 2004, qui dispose à son article 82-X que « le chef d'établissement est chargé de mettre en oeuvre ces objectifs et de rendre compte de l'utilisation de ces moyens¹⁴³. » Par cet alinéa, la loi impose au chef d'établissement d'élaborer un rapport d'activité sur la réalisation des objectifs fixés par la collectivité de rattachement et sur l'utilisation des moyens attribués à son établissement. Cette disposition étant législative, elle est obligatoire et s'impose sans exception possible, au risque, en cas de non-respect, d'être hors la loi. Cependant, le rapport d'activité, pour ne rencontrer qu'une opposition minime, ne doit pas être trop long ou trop compliqué à élaborer, afin de ne pas surcharger davantage les personnels d'administration scolaire et universitaire, dont le rôle premier n'est pas de remplir des dossiers d'évaluation, mais au contraire de gérer quotidiennement les personnels TOS afin d'assurer le bon fonctionnement des établissements¹⁴⁴. La forme du rapport et son contenu ainsi que son mode d'élaboration sont laissés à la discrétion de la collectivité. On peut toutefois imaginer que le rapport prendra la forme d'une enquête communiquée aux établissements, à remplir dans un certain délai, regroupant tous les domaines d'intervention de la collectivité de rattachement dans l'établissement (réalisation des travaux et dans quels délais, dotation en personnel, réactivité en terme de remplacement, efficacité de la lutte contre l'absentéisme...) et qu'il sera annuel.

Ce rapport peut être considéré comme un contrôle exercé par la collectivité sur les activités de l'EPLE et une atteinte portée à l'autonomie des établissements. Cependant, la collectivité de rattachement, investissant beaucoup dans les infrastructures et dans les politiques concernant le personnel, est en droit de disposer d'un rapport d'évaluation afin d'améliorer son activité, de recentrer certaines politiques si nécessaire et de rendre des comptes à son électorat. Parallèlement, les établissements ne peuvent exiger de la collectivité plus de moyens ou une réponse plus adéquate à leur besoins sans faire état de l'utilisation des ressources et des moyens qu'elle leur attribue. Ce rapport instaure ainsi une relation du donnant-donnant et permet d'améliorer la relation de collaboration et de confiance entre les établissements et les collectivités.

¹⁴³ Idem.

¹⁴⁴ Entretien avec M. Richard Wach, proviseur du lycée Kléber de Strasbourg, 3 avril 2007.

Enfin ce partenariat peut également améliorer l'efficacité de l'action de la collectivité dans d'autres domaines de compétences assumés par elle. En effet, s'agissant du service de l'hébergement, les prestations offertes doivent s'inscrire dans le cadre de politiques en faveur des jeunes définies par la collectivité, c'est notamment le cas en région Alsace¹⁴⁵. De plus, dans d'autres domaines, les collectivités peuvent soutenir dans les établissements des actions de sensibilisation à la santé alimentaire, à la gestion des déchets, au développement durable, à l'économie d'énergie, etc. Les actions menées au sein des établissements reçoivent un écho favorable auprès des collectivités, qui les subventionnent, afin de permettre leur développement et leur pérennisation.

Les établissements ont ainsi l'obligation de participer à l'évaluation des politiques mises en place par les collectivités, notamment dans le domaine de la gestion des personnels TOS, afin de connaître le degré d'efficacité et d'influence d'une politique sur les conditions de travail dans les établissements. Il est intéressant, pour une collectivité, de savoir, par exemple, si les accidents de travail diminuent suite aux formations ou si le taux de présence a augmenté depuis la mise en place du régime indemnitaire, etc. Cependant, cette relation n'est pas à sens unique : les actions menées par les équipes pédagogiques au sein des EPLE permettent également aux collectivités de mettre en place des politiques plus générales qui rejoignent d'autres domaines de compétences, comme les énergies renouvelables, la santé, l'environnement.

Une nouvelle relation d'échange et de partenariat peut être développée à ce niveau entre les établissements et les collectivités de rattachement. Celle-ci est accentuée par l'association des chefs d'établissements à l'évaluation des personnels TOS et à leur recrutement.

¹⁴⁵ Convention région-EPLE proposée par la région Alsace, entretien avec M. Albert Kister, directeur des lycées à la région Alsace, 10 janvier 2007.

B. L'association des chefs d'établissements à l'évaluation et au recrutement des personnels.

La nouvelle vague de décentralisation a confié aux collectivités territoriales les compétences en terme de recrutement et d'évaluation des personnels TOS¹⁴⁶. S'agissant de l'évaluation, il revient au chef de service de noter l'agent lors d'un entretien d'évaluation. La note est composée d'une partie chiffrée et d'une appréciation générale sur la manière de servir de l'agent. Par ce système, on essaie d'évaluer la valeur professionnelle de ce dernier. Le document sur lequel figure la note doit être signé par le fonctionnaire évalué, qui dispose par là-même d'une possibilité de recours contre la note délivrée par son chef de service. Cette note est arrêtée par l'autorité territoriale sur proposition du chef de service et après avis de la CAP. Dans le cas des personnels TOS, l'entretien est mené par le gestionnaire de l'établissement, en tant que responsable des personnels TOS, sous contrôle et approbation du chef d'établissement. La note attribuée est ensuite soumise à l'avis de la CAP, compétente pour tous les champs relatifs à la carrière de l'individu. Enfin, après avis de la CAP, la note est soumise à l'approbation de l'autorité territoriale qui l'arrête. Les collectivités, dès le départ, ont souhaité réformer le système de notation issu de l'Etat, considérant qu'il ne permet pas de valoriser suffisamment les agents compétents, et ceux qui s'investissent, ainsi que ceux qui assument des responsabilités¹⁴⁷. Loin de l'idée d'une rémunération au mérite en fonction de la note, les collectivités souhaitent introduire un système dans lequel une note supérieure à la précédente chaque année n'est plus une obligation et dans lequel l'avancement serait plus rapide selon les notes. Afin de mener les entretiens d'évaluation, les collectivités territoriales ont besoin des chefs d'établissements et des gestionnaires, qui côtoient au quotidien les agents, les gèrent et donc sont le mieux placés afin d'évaluer la valeur professionnelle de chacun. On imagine mal les collectivités exercer cette compétence de manière centralisée, en excluant les personnels de direction des établissements. Cette relation de dépendance entre la collectivité et le gestionnaire fournit un instrument de pression à ce dernier, qui peut agiter la menace d'un blocage des notations ou des évaluations en cas de désaccord. Cependant le problème dans ce cas est qu'il pénaliserait les agents TOS, qui seraient

¹⁴⁶ Article 82-II de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, reproduit à l'annexe 1.

¹⁴⁷ Entretien avec M. Albert Kister, directeur des lycées à la région Alsace, 10 janvier 2007.

stoppés dans leur avancement et cela pourrait avoir pour conséquence une dégradation des relations de travail au sein des établissements. Le partenariat demeure la meilleure solution pour préserver les intérêts des personnels TOS.

Concernant le recrutement, les collectivités territoriales ont innové en associant activement les chefs d'établissements et les gestionnaires aux procédures. En effet, à l'époque de la gestion des personnels TOS par les rectorats, les agents étaient recrutés et affectés sur un poste sans consultation préalable des personnels de direction. Les collectivités ont modifié cette procédure, tout d'abord en renouvelant les fiches de postes, afin qu'elles soient plus détaillées, ce qui permet une meilleure connaissance des missions que devra remplir le nouvel agent. Ensuite en formant des commissions de recrutement, dans lesquelles le jury est composé de représentants de la collectivité, mais aussi de chefs d'établissements et de gestionnaires. En région Lorraine, la commission est constituée de représentants de la direction des ressources humaines, de la direction de gestion des ATEE (Agents Techniques des Etablissements d'Enseignement), de la direction de l'éducation, de membres des personnels de direction des établissements et d'un agent TOS compétent dans la spécialité concernée¹⁴⁸. Enfin, au moment de l'affectation, qu'il s'agisse d'une procédure de mobilité, d'une création de poste ou d'un remplacement, le gestionnaire sous couvert du chef d'établissement est consulté. Lors de cette procédure, le gestionnaire doit recevoir les agents candidats pour le poste et après un entretien émettre un avis favorable ou non quant à sa nomination sur celui-ci. Ces agents candidats, grâce aux fiches de poste détaillées, sont préalablement sélectionnés par les collectivités territoriales, afin d'améliorer l'adéquation entre le poste et le profil du candidat.

Cette association aux procédures de recrutement et la consultation lors de la mobilité sont très appréciées par les équipes de direction des établissements¹⁴⁹. Cependant les avis sont partagés quant à la possibilité à terme pour un chef d'établissement de constituer entièrement son équipe d'agents TOS. Certains y sont favorables afin de pouvoir développer un « esprit maison »¹⁵⁰. En effet, une partie de la motivation de l'agent provient de son attachement à l'établissement, or un agent qui est

¹⁴⁸ Entretien avec M. Pascal Sabatier-Raffin, directeur des ressources humaines et M. Emmanuel Hanot, chef de service pour la gestion des TOS à la région Lorraine, 13 avril 2007.

¹⁴⁹ Entretien avec M. Yves Ehrmann, proviseur du lycée Schuré de Barr, 30 mars 2007.

¹⁵⁰ Entretien avec M. Richard Wach, proviseur du lycée Kléber de Strasbourg, 3 avril 2007.

affecté dans un grand établissement ressent moins ce sentiment d'appropriation, d'autant que la fréquence de la mobilité dans de tels établissements est importante. Dans l'hypothèse où le chef d'établissement et le gestionnaire constituent toute une équipe, celle-ci sera moins exposée aux mouvements trimestriels, la stabilité favorisant la naissance de ce sentiment d'appartenance à l'établissement. Le travail de l'agent sera plus efficace car la relation affective qu'il développe avec l'établissement le motivera. Une telle logique est observable auprès des établissements dans les petites villes : l'accueil y est en général plus sympathique et les locaux plus propres du fait de cet esprit maison.

Au contraire, l'inconvénient de cette méthode est que les « erreurs de casting » sont inévitables, d'autant plus que les personnels de direction ne sont pas formés pour mener de véritables entretiens d'embauche selon des méthodes de recrutement appliquées par les entreprises. Le risque est important : si l'établissement rencontre des difficultés avec l'agent qu'il vient de recruter, il ne peut décemment pas protester auprès de sa collectivité de rattachement. Une solution à envisager serait de former les personnels susceptibles d'endosser un jour le rôle de recruteur, afin qu'ils soient capables de mener des entretiens et de faire le bon choix.

Les équipes de direction des établissements sont très largement satisfaites de cette concertation préalable sur le choix des agents. Cependant, elles ne semblent pas prêtes à prendre totalement le relais de la collectivité dans ce domaine. Une nouvelle fois, les collectivités territoriales privilégient la relation de partenariat et d'association afin de mener au mieux leurs politiques. Dans le domaine du recrutement ou de la notation, cette association est primordiale, étant donné l'avantage comparatif dont dispose les chefs d'établissements en terme de connaissance des établissements, des agents et des missions qu'ils exercent. Cette association permet alors de mener des politiques efficaces et de répondre aux objectifs de performance des collectivités territoriales.

Ce contact constant qui s'instaure entre les collectivités et les EPLE est essentiel afin de gérer au mieux les personnels TOS. En effet, la dualité des autorités nécessite un travail en commun et non un travail dans la rivalité, afin d'être à la fois efficace et d'assurer de bonnes conditions de travail aux agents TOS. Cependant, cette gestion en parallèle des personnels TOS par les deux autorités peut présenter des risques de conflits importants.

Section 2 : La gestion parallèle des personnels TOS par les fonctionnaires des EPLE et des collectivités territoriales.

L'article L421-23 du code de l'Education, modifié par l'article 82-X de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales dispose que «Le chef d'établissement est assisté des services d'intendance et d'administration¹⁵¹ ». Les personnels Administratifs Scolaires et Universitaires (ASU) constituent ces services dont les gestionnaires en sont les chefs de service par délégation de la compétence dans ce domaine du chef d'établissement. Les gestionnaires des agents TOS au sein des EPLE occupent dès lors une place primordiale dans la gestion de ces personnels (§1). Un contact permanent est ainsi institué entre les collectivités et cet interlocuteur privilégié. Par ailleurs, il faut se poser la question de l'évolution des rapports entre les EPLE et les collectivités territoriales. En effet, cette relation privilégiée dépend surtout des personnes en place et des impulsions politiques, qui sont définies par le personnel élu de la collectivité. Un changement de personnel ou d'orientation politique peuvent remettre en question cette entente (§2)

§1 : Le rôle prépondérant des personnels gestionnaires des TOS dans les EPLE.

Le chef d'établissement est l'interlocuteur juridique de la collectivité, comme énoncé à l'article 82-X de la loi du 13 août 2004 relatives aux libertés et aux responsabilités locales. Cependant, dans la pratique, au sein des établissements, l'interlocuteur privilégié des collectivités territoriales est le gestionnaire (A.). Les gestionnaires appartiennent à la famille des personnels administratifs dans les EPLE. A l'origine de la réforme de décentralisation de 2004, ces personnels étaient inclus dans le projet de transfert. Cependant, face à l'opposition qui s'est manifestée, ils ont été retirés du projet de loi. La question dès lors est de savoir, dans l'hypothèse d'une troisième vague de décentralisation, si ces personnels seront concernés ou non (B.).

¹⁵¹ Article L421-23 du code de l'Education, modifié par l'article 82-X de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, reproduit à l'annexe 10.

A. Le gestionnaire : l'interlocuteur privilégié des collectivités territoriales.

Le chef d'établissement est le seul interlocuteur juridique désigné par la loi de la décentralisation de 2004, à l'article 82. Dès lors les courriers envoyés par les collectivités territoriales sont personnellement adressés aux chefs d'établissements. Cependant, l'interlocuteur fonctionnel des collectivités territoriales dans les établissements est le gestionnaire. En effet, le décret du 30 août 1985 relatif aux EPLE dispose que « le chef d'établissement est secondé dans ses tâches de gestion matérielle, financière et administrative par un gestionnaire nommé par le ministre chargé de l'éducation nationale ou l'autorité académique habilitée à cet effet, parmi les personnels de l'administration scolaire et universitaire. Le gestionnaire est chargé, sous l'autorité du chef d'établissement, des relations avec les collectivités territoriales pour les questions techniques et il organise le travail des personnels techniciens, ouvriers et de service¹⁵². » Sous couvert du chef d'établissement, le gestionnaire dispose des compétences relatives à la gestion des agents TOS au sein des EPLE : il organise le travail, définit les emplois du temps, sert de médiateur en cas de conflit au sein de l'équipe et anime cette dernière. De plus, son rôle spécifique de directeur des services est précisé par la circulaire du 6 février 1997 portant missions des gestionnaires : « (le gestionnaire) dirige, sous l'autorité du chef d'établissement, l'ensemble des personnels administratifs et ouvriers, organise leur service et répartit leurs tâches¹⁵³. » A cette fonction de gestion matérielle s'ajoute également une fonction de gestion des ressources humaines instituée par cette circulaire « cette organisation (des moyens humains) rend indispensable la mise en oeuvre d'une fonction de gestion des ressources humaines au niveau de l'établissement. Elle incombe au gestionnaire ». Le gestionnaire détient dès lors un rôle central au sein de l'établissement quant à son fonctionnement et à son entretien. Il doit animer l'équipe d'agents TOS placée sous son autorité, mettre en synergie l'ensemble des moyens humains, afin de faire émerger les compétences de chacun et de les utiliser efficacement. Le gestionnaire assume le rôle d'un manager au quotidien, en instaurant une communication permanente entre lui, les agents TOS et les collectivités territoriales, en garantissant la cohésion au sein de l'équipes de personnels TOS et en fixant des objectifs de performance en conformité avec les axes définis par

¹⁵² Article 10 paragraphe 2 du décret n°85-924 du 30 août 1985 relatif aux Etablissements Publics Locaux d'Enseignement, modifié par l'article 5 du décret n°2005-1145, reproduit à l'annexe 11.

¹⁵³ Circulaire n°97-035 du 6 février 1997 sur les missions des gestionnaires, publiée au BO n°8 du 20 février 1997, reproduit à l'annexe 12.

les collectivités. Cette autorité dont dispose le gestionnaire sur l'ensemble des personnels administratifs et ouvriers a été confirmée par le conseil d'Etat dans un arrêt du 22 février 1999 au troisième considérant : « considérant qu'en indiquant qu'il incombe aux gestionnaires de diriger, sous l'autorité du chef d'établissement, l'ensemble des personnels administratifs et ouvriers, d'organiser leur service et de répartir leurs tâches, la circulaire attaquée se borne à expliciter les missions de ces agents telles qu'elles sont fixées par les dispositions statutaires qui les régissent.¹⁵⁴ », suite à un recours en excès de pouvoir introduit par le syndicat FSU contre la circulaire n°97-035 du 6 février 1997.

Le gestionnaire est considéré comme la courroie de transmission entre les collectivités territoriales, les personnels TOS et le chef d'établissement. Les collectivités prenant la mesure de la prépondérance du gestionnaire, ont inclus pour certaines un article concernant le rôle du gestionnaire dans les conventions collectivité-EPLE. C'est le cas à l'article 4 de la convention proposée par la région Alsace. D'autres collectivités vont jusqu'à considérer que le gestionnaire est le « chef de service de la collectivité par attribution¹⁵⁵ » et veulent instituer des groupes de travail constructif avec les gestionnaires et les responsables territoriaux concernés. Ainsi, le contact avec le gestionnaire du point de vue des collectivités territoriales doit être direct, intelligent et permanent. Enfin, si un problème relationnel devait intervenir au sein d'un établissement entre le gestionnaire et un agent, les collectivités prônent d'abord le recours à une solution interne avant toute intervention de leur part¹⁵⁶. Le gestionnaire est véritablement un intermédiaire entre les collectivités territoriales et les personnels TOS et la tendance ne doit pas être au court-circuitage du gestionnaire par les agents TOS, sous prétexte qu'ils ont un employeur différent de celui des gestionnaires et que dès lors les gestionnaires ne seraient plus leurs supérieurs au sein des établissements. Le fil conducteur est une nouvelle fois la nécessité d'instaurer une collaboration entre les collectivités territoriales et les gestionnaires afin de favoriser le bon fonctionnement du service public et de ne pas mettre en péril la relation d'autorité qui existe entre le gestionnaire et son équipe d'agents. En effet, si un conflit devait éclater entre la

¹⁵⁴ Décision n°187208 du Conseil d'Etat, prise le 22 février 1999, publiée au Recueil Lebon.

¹⁵⁵ Entretien avec M. Jean-Marie Wendling, directeur du pôle des politiques éducatives au département du Bas-Rhin, 10 janvier 2007.

¹⁵⁶ Entretien avec Mme Jocelyne Claude, responsable du pôle TOS au département de Meurthe-et-Moselle, 21 mars 2007.

collectivité et le gestionnaire, et si les agents venaient à s'en rendre compte, cela aurait pour conséquence une rupture de la hiérarchie et le gestionnaire n'aurait plus aucune autorité sur son équipe.

La disparition du lien hiérarchique entre les gestionnaires et les personnels TOS qu'ils doivent diriger pose ainsi la question des solutions, des recours dont dispose le gestionnaire en cas de conflit d'autorité avec ses agents et de désolidarisation avec la collectivité. En effet, si le gestionnaire est soutenu par la collectivité, la relation se rétablira rapidement. A contrario, si un conflit préexiste entre les deux supérieurs des TOS, ils risqueront d'être instrumentalisés par chaque autorité contre l'autre.

Ainsi, le partage de l'autorité sur les agents TOS entre deux structures, entre deux personnes et les situations conflictuelles qui peuvent en naître relancent le débat d'une décentralisation future de ces personnels ASU.

B. Une future décentralisation de ces personnels est-elle envisageable ?

La situation dans laquelle se trouvent actuellement les gestionnaires dans les EPLE est particulièrement délicate. Ils demeurent fonctionnaires de l'Etat alors même que le champ naturel d'exercice de leurs compétences et les personnels sur lesquels ils avaient directement autorité sont transférés aux collectivités territoriales. Dès l'annonce de la nouvelle vague de décentralisation en 2002, certaines personnalités politiques, dont Adrien Zeller, président de la région Alsace, se sont largement exprimées en faveur d'une décentralisation de ces personnels ASU. La réforme de 2004 n'inclut pas ces personnels dans le transfert sans pour autant rassurer les équipes de direction des EPLE, qui craignent un futur mouvement de l'Etat vers les collectivités pour les gestionnaires. Un tel transfert présente des avantages et des inconvénients.

S'agissant des avantages, beaucoup de collectivités territoriales estiment que la gestion des personnels TOS par un gestionnaire, qui serait un fonctionnaire territorial, serait beaucoup plus facile en terme d'évaluation et de cohérence des politiques de gestion des ressources humaines mises en place. Ainsi, M. Sabatier-Raffin, directeur des ressources humaines à la région Lorraine, considère qu'il n'y a aucun relais

hiérarchique de la région au sein des EPLE et que donc il n'y a aucun contrôle possible sur la gestion des personnels TOS dans ces mêmes établissements¹⁵⁷. Les collectivités assument une compétence, gérer les personnels TOS, sans pour autant posséder les moyens humains dans les établissements afin d'évaluer les politiques et le fonctionnement des équipes, qu'elles mettent en place. Un autre argument en faveur d'une décentralisation des gestionnaires est que ce nouveau transfert s'inscrirait dans la continuité, dans la logique poursuivie par ces réformes. En effet, les collectivités ont d'abord eu des compétences en matière de gestion matérielle des EPLE, en se chargeant de la construction, de l'aménagement et de la rénovation des bâtiments. En 2004, elles sont compétentes en terme de gestion des ressources humaines, s'agissant des agents qui sont responsables de l'entretien et de la maintenance des équipements, de l'accueil dans les établissements et des services de restauration et d'hébergement. Une suite logique est le transfert de compétences s'agissant des personnels administratifs qui sont à la fois chargés de la gestion des personnels TOS mais aussi de la gestion financière et technique des investissements entrepris par les collectivités territoriales. En effet, en terme de travaux, le gestionnaire est considéré comme un conseiller technique auprès du chef d'établissement. La décentralisation de ces personnels permettrait dès lors d'effacer « un coude » dans la relation hiérarchique entre les agents TOS et les collectivités territoriales, la relation hiérarchique retrouvant par ce biais sa logique verticale.

Cependant, il semble qu'il y ait plus d'inconvénients que d'avantages à un tel transfert. En effet, même si la logique du transfert des compétences doit être accompagnées du transfert des personnels, s'agissant des gestionnaires il est préférable qu'ils demeurent fonctionnaires de l'Etat afin de garantir la cohésion de l'équipe de direction au sein des EPLE. Le gestionnaire est l'adjoint du chef d'établissement en matière de « gestion matérielle, financière et administrative¹⁵⁸ ». Dès lors, il ne faut pas uniquement considérer son rôle de gestionnaire des personnels TOS, mais il faut rappeler qu'il gère également le budget de l'établissement. Or cette compétence n'est en aucun cas transférée aux collectivités territoriales. La décentralisation des gestionnaires remet en cause l'organisation des EPLE et la question de la gestion

¹⁵⁷ Entretien avec M. Pascal Sabatier-Raffin, directeur des ressources humaines et M. Emmanuel Hanot, chef de service pour la gestion des TOS à la région Lorraine, 13 avril 2007.

¹⁵⁸ Article 10§2 du décret n°85-924 du 30 août 1985 relatif aux EPLE, reproduit à l'annexe 11.

financière au sein des établissements pose un sérieux problème. Dans une même considération, le transfert des personnels gestionnaires des TOS dans les établissements aux collectivités pose la question de la cohésion au sein de l'équipe de direction d'un EPLE. En effet, le chef d'établissement accompagné de ses deux adjoints, pédagogique et technique, représente l'Etat et l'Education nationale lors de manifestations publiques. La décentralisation des adjoints techniques aux collectivités territoriales aurait pour conséquence de confier à ces derniers le rôle de représentants des collectivités et non plus de l'Etat. Cette dichotomie dans la représentation n'est pas souhaitable afin de conserver une certaine lisibilité des institutions. De plus, un gestionnaire appartenant à la fonction publique territoriale peut être perçu comme une antenne des collectivités au sein des établissements et cette situation pourrait remettre en cause le principe d'autonomie des EPLE. Enfin, le risque qui est le plus à craindre avec le transfert des gestionnaires est la remise en cause des grands équilibres au sein des EPLE. En effet, en cas de discordance entre un chef d'établissement et son gestionnaire, ils disposent tous deux de moyens de blocage réciproque. Le gestionnaire peut refuser d'investir les deniers publics selon les besoins pédagogiques et le chef d'établissement peut tenir à l'écart son gestionnaire des projets pédagogiques. Une telle situation remettrait sérieusement en cause le fonctionnement de l'établissement. Les collectivités pourraient profiter du désaccord au sein de l'équipe de direction pour réduire leurs investissements. Cette situation peut être évitée lorsque les deux personnels sont des fonctionnaires d'Etat, par le biais d'une mutation rapide de l'un des deux, dans les situations extrêmes. Cependant, le risque de survenance d'un désaccord entre le chef d'établissement et le gestionnaire est plus grand s'ils ne relèvent plus de la même fonction publique, les deux défendant des intérêts différents. Le tandem gestionnaire-chef d'établissement doit fonctionner harmonieusement et afficher une solidarité sans faille vers l'extérieur.

Le transfert des gestionnaires ne semble pas souhaitable et les agents de ce corps s'y opposent fermement¹⁵⁹. De plus, à travers les publications récentes, on peut penser que les réflexions en cours au niveau de l'Etat aboutissent plutôt à un renforcement de la fonction de gestionnaire dans les EPLE, plutôt qu'à sa disparition. Ainsi, dans le Bulletin Officiel de l'Education Nationale (BOEN) du 22 février 2007, est parue une

¹⁵⁹ Entretien avec M. Jean-Norbert Christ, gestionnaire du lycée Emile Mathis de Schiltigheim, 29 mars 2007.

note intitulée « Relevé de conclusions sur la situation des personnels de direction », dans laquelle il est envisagé la mise en place d'une mutualisation des agences comptables, des groupements d'achat, des recrutements et de la gestion des payes des personnels recrutés par les EPLE¹⁶⁰. Cette logique s'inscrit dans une volonté de constituer un pôle administratif au niveau de l'établissement et de renforcer l'autonomie de ces derniers.

La question de la décentralisation des gestionnaires n'est pas fermée, mais il semble que la réflexion actuelle ne prenne pas la direction d'un transfert de ces personnels.

§2 : Quelles évolutions des relations entre collectivités territoriales et EPLE ?

Nous avons observé jusqu'à présent qu'une relation de collaboration et de concertation entre les collectivités territoriales d'une part, et les chefs d'établissements et gestionnaires d'autre part, était nécessaire au bon fonctionnement des EPLE. Qu'en est-il si cette relation venait à se dégrader du fait de conflits d'autorité ? (A.) Une autre évolution est à considérer, celle d'une possible privatisation des missions exercées par les personnels TOS au sein des établissements (B.)

A. Le risque d'une discordance entre l'autorité fonctionnelle et l'autorité hiérarchique.

Malgré les craintes exprimées aussi bien par les collectivités territoriales que par les personnels travaillant dans les EPLE au sujet du transfert des personnels TOS, les relations entre ces deux structures se déroulent relativement bien pour le moment. Cependant, la dichotomie de l'autorité entre le supérieur hiérarchique et le supérieur fonctionnel présente le risque d'une discordance entre les détenteurs de cette autorité.

La première discordance peut survenir entre la collectivité et le chef d'établissement. La relation qui lie la collectivité à ce dernier est une relation

¹⁶⁰ Relevé de conclusions sur la situation des personnels de direction, note du 24 janvier 2007, BOEN du 22 février 2007.

d'interdépendance, le chef d'établissement pouvant être considéré comme un spécialiste de son établissement et la collectivité a besoin de ses connaissances du terrain pour fixer les objectifs adéquats. Dans l'autre sens, le chef d'établissement a besoin des moyens alloués par la collectivité pour faire fonctionner son établissement. Cependant l'équilibre de cette relation peut être remis en cause par l'introduction de considérations politiques. Ceci s'est déjà produit en région Lorraine à travers le refus de quelques établissements de signer les conventions région-EPLE pour des raisons idéologiques¹⁶¹. Dans ce cas précis, cette opposition politique ne porte pas préjudice au bon fonctionnement de l'EPLE, la répartition des compétences se faisant comme prévu par l'article 82 de la loi du 13 août 2004. Mais une telle discordance peut devenir beaucoup plus nuisible si elle portait sur la politique à mener au sein de l'établissement. En effet, les collectivités ont le pouvoir de fixer les objectifs et les moyens qu'elles allouent à la réalisation des ceux-ci aux établissements. Ces objectifs peuvent être des impulsions générales, mais ils peuvent également être très précis et ne laisser aucune marge de manœuvre aux chefs d'établissements. L'ingérence des collectivités territoriales dans la gestion des EPLE peut être une source de désaccord entre les deux détenteurs de l'autorité sur les personnels TOS. Cette situation serait contre-productive puisque les deux autorités ont le pouvoir de bloquer les actions de l'autre, la collectivité en réduisant la dotation en personnels TOS par exemple, et le chef d'établissement peut tout simplement ne pas réaliser les objectifs fixés par la collectivité. Ni l'un ni l'autre n'ayant de pouvoirs coercitifs sur son opposant, la situation peut être bloquée. Une solution pour le chef d'établissement serait de monter une action collective soutenue par les syndicats, afin de signaler le problème à son employeur et de solliciter une aide. La survenance d'une telle discordance semble pourtant peu probable. En effet, autant les collectivités territoriales que les chefs d'établissements sont conscients des conséquences néfastes au bon fonctionnement de l'EPLE en cas de bras de fer entre eux, d'autant plus que cela nuirait aux conditions d'études des élèves et aux conditions de travail des personnels TOS. Cependant, une telle situation n'est pas impossible et devient de plus en plus concevable suite aux souhaits de quelques présidents de collectivités, qui aimeraient participer au recrutement des chefs d'établissements ou du moins avoir un droit de regard sur ceux-ci¹⁶². Une telle perspective est refusée en bloc par les chefs d'établissements et un geste en ce sens de la part du gouvernement

¹⁶¹ Entretien avec M. Jean Salque, directeur de l'Education à la région Lorraine, 5 avril 2007.

¹⁶² Entretien avec M. Richard Wach, proviseur du lycée Kléber de Strasbourg, 3 avril 2007.

pourrait remettre en cause la relation de coopération. Il n'est pas souhaitable de conditionner la nomination des chefs d'établissements à des considérations politiques : la fonction de chef d'établissement, tout comme celle de gestionnaire, doivent respecter le principe de neutralité de la fonction publique et ne doivent devenir des postes à enjeu idéologique. Un autre problème pourrait survenir : celui de l'affectation des chefs d'établissements dont les collectivités territoriales ne veulent pas. La nomination d'office à un poste sans l'accord de la collectivité ne laisserait aucune chance à l'instauration d'une relation de coopération.

Tout comme pour les chefs d'établissements, il semble préférable que le poste de gestionnaire ne soit pas soumis aux cycles politiques que connaissent les collectivités. Cependant la situation concernant ces personnels est plus complexe que pour les chefs d'établissements. Ces derniers sont protégés par le fait qu'ils exercent des fonctions pédagogiques en parallèle des fonctions de gestion de l'établissement, ces fonctions ne pouvant être décentralisées aux collectivités. Or, s'agissant des gestionnaires, il est possible qu'à terme ils soient transférés aux collectivités. Cette décentralisation peut être imaginée comme étant une solution aux discordances à répétition qu'il pourrait y avoir entre les gestionnaires et les collectivités territoriales. En effet, les deux entités doivent gérer les mêmes personnels TOS et les modes de gestion de l'un peuvent déplaire à l'autre. Une fois encore chacun a la possibilité de bloquer l'autre et personne n'a le pouvoir de contraindre son opposant. Seulement, un élément est modifié dans cette situation : les collectivités territoriales ont compétences pour gérer les personnels TOS. Elles le font en collaboration avec les gestionnaires, mais si ceux-ci ne sont pas coopératifs, les collectivités auraient la possibilité d'instaurer au niveau des établissements des doublons de ces gestionnaires, compétents pour gérer les personnels TOS au sein des EPLE. La fonction de gestionnaire serait dès lors vidée de son contenu et le gestionnaire n'aurait plus qu'un rôle minime dans l'établissement. La coopération est donc un enjeu pour les gestionnaires afin qu'ils conservent leur place au sein des établissements et que leur poste ne soit pas vidé de toutes compétences¹⁶³.

¹⁶³ Entretien avec Bernard Loscheider, gestionnaire du lycée Couffignal de Strasbourg, 19 mars 2007.

Le risque de discordance entre les chefs d'établissements et les collectivités territoriales ou entre les gestionnaires et ces dernières existe. Cependant, il apparaît que les personnels de direction dans les EPLE, ainsi que les personnels en place au sein des collectivités sont conscients des conséquences négatives engendrées par un désaccord. Ainsi, il faut favoriser l'entente afin d'offrir de bonnes conditions de travail aux élèves et de favoriser la réussite scolaire. Mais les personnels en place seront remplacés et l'entente, étant fonction des personnes, peut être remise en cause. Le risque d'une discordance n'est pas nul et l'absence de relation autoritaire entre les collectivités territoriales et les chefs d'établissements ne permet pas une résolution simple du problème.

Une autre évolution à observer dans les années à venir, également conditionnée par le changement de politique au sein des collectivités, est à envisager : celle de la privatisation des missions exercées par les personnels TOS.

B. Le risque d'externalisation des missions exercées par les personnels TOS.

Tous les postes occupés par les personnels TOS sont externalisables : les missions dont ils ont la charge peuvent être exécutées par des entreprises diverses. En effet, la restauration scolaire peut être confiée à des traiteurs, comme cela est organisé dans certaines écoles élémentaires, des hôtesse d'accueil peuvent assurer l'accueil et l'orientation des personnes dans les établissements, des entreprises peuvent se charger de l'entretien des locaux. Cette externalisation est d'autant plus plausible que certaines missions sont déjà exercées par des entreprises privées, notamment dans le domaine de la sécurité et de l'entretien. En effet, l'évolution des normes de sécurité a pour conséquence la nécessité et même l'obligation de confier certaines tâches aux entreprises¹⁶⁴. L'exemple des façades des établissements est significatif : certains établissements ont des façades vitrées, mais dont l'accès à la partie extérieure est impossible depuis l'intérieur pour une question de sécurité, afin d'éviter qu'un élève ne puisse tomber par la fenêtre. Sans faire appel à une entreprise spécialiste du lavage de

¹⁶⁴ Entretien avec M. Yves Ehrmann, proviseur du lycée Schuré de Barr, 30 mars 2007.

vitres en hauteur, les gestionnaires ne pourraient entretenir convenablement ces façades. De plus, la privatisation de ces postes serait la continuité d'une logique amorcée par l'Etat, qui est de transférer certaines compétences et donc charges aux collectivités territoriales afin d'alléger ses dépenses publiques. Cette logique pourrait être reprise par les collectivités territoriales en confiant aux entreprises privées la gestion des missions relevant des personnels TOS.

Les raisons qui pourraient amener les collectivités territoriales à prendre une telle décision sont surtout financières. Les collectivités fournissent de gros efforts en terme d'investissement afin de pallier les sous-dotations en effectifs et d'aligner les régimes indemnitaires. Ces efforts ne sont pas sans conséquences sur les finances locales et nécessitent à terme une augmentation des impôts locaux. Cette augmentation ne peut pourtant pas être trop forte sous peine de perdre une part de compétitivité pour la collectivité trop dépensière. La pression fiscale résultant de ce transfert peut être à terme trop contraignante pour les collectivités, qui peuvent décider de transférer les missions les plus coûteuses au secteur privé. Une autre raison plus économique est à mettre en lien avec les autres missions que doivent remplir les collectivités, notamment en terme de gestion de l'emploi et de politique de réinsertion¹⁶⁵. Ainsi, l'externalisation progressive des missions assumées par les personnels TOS favoriserait l'emploi local et donc l'insertion. La volonté de privatiser est dès lors conditionnée par des considérations clientélistes et par la survenance d'échéances politiques. Pour l'instant, vus les efforts déployés par les collectivités territoriales, il semble peu probable qu'une telle décision n'intervienne, mais à moyen-long terme, avec le renouvellement des élus politiques, une telle politique pourrait être envisagée.

Cette solution ne semble toutefois pas souhaitable et n'est d'ailleurs pas souhaitée, ni par les équipes de direction des EPLE, ni par les collectivités territoriales elles-mêmes. L'enjeu pour les collectivités est de démontrer à leurs électeurs qu'elles sont capables de gérer ces nouvelles compétences dans un cadre financier strict et qu'elles le font mieux que le secteur privé¹⁶⁶. De plus les spécificités de fonctionnement propres aux établissements scolaires représentent autant de difficultés pour les entreprises privées. Il ne paraît pas évident que les entreprises puissent intégrer le

¹⁶⁵ Entretien avec M. Bernard Loscheider, gestionnaire du lycée Couffignal de Strasbourg, 19 mars 2007.

¹⁶⁶ Entretien avec M. Albert Kister, directeur des lycées à la région Alsace, 10 janvier 2007.

rythme scolaire efficacement. Par ailleurs, les personnels TOS constituent une présence adulte constante dans les bâtiments et participent, par le contact qu'ils ont avec les élèves, à la mission d'éducation de l'EPL. Leur appartenance à la communauté éducative se traduit par l'organisation de projets de sensibilisation auxquels ils participent¹⁶⁷. Ces actions ont le plus souvent lieu au niveau de la restauration avec des animations sur le goût, sur l'éducation alimentaire, sur les traditions alimentaires d'autres pays. Les agents d'entretien, pour leur part, participent à l'organisation d'actions de préservation de l'environnement, en éteignant systématiquement les lumières, en utilisant des produits ménagers protecteurs de l'environnement, en faisant le tri des déchets etc. Les agents TOS endossent ainsi un rôle éducatif primordial dans les établissements. Ces actions, si les missions des agents TOS venaient à être transférées et si les personnes étaient remplacées par des employés privés, disparaîtraient en même temps qu'eux. De plus, au sein de l'établissement, la cohésion ne serait plus la même, du fait que les entreprises privées travailleront côte à côte mais pas ensemble.

Enfin, s'agissant de la qualité du service public, il ne paraît pas évident qu'elle soit meilleure si les missions sont privatisées. La logique de gestion par des entreprises privées diffère de celle du secteur public. Les entreprises ont pour objectif premier de faire du profit alors que le but poursuivi par le secteur public est de favoriser la réussite des élèves et d'améliorer leur bien-être au sein des établissements. De plus, la motivation éprouvée par les agents publics, du fait de leur investissement dans l'établissement et de leur attachement au service public, peut influencer sur la qualité du service rendu¹⁶⁸. A contrario, les employés privés, ne développant aucun lien affectif avec les établissements, seront moins sensibles à la qualité de leur service.

Afin de préserver le bon fonctionnement des EPLE et de fournir un cadre harmonieux dans lequel tout est entrepris afin de favoriser la réussite scolaire des élèves, une externalisation des missions exécutées par les personnels TOS n'est pas souhaitable. Si l'objectif d'une telle politique est la recherche de l'efficacité, une

¹⁶⁷ Entretien avec M. Jean-Norbert Christ, gestionnaire du lycée Emile Mathis de Schiltigheim, 29 mars 2007.

¹⁶⁸ Entretien avec M. Jean Salque, directeur de l'Education à la région Lorraine, 5 avril 2007.

alternative pourrait être la modification des modes de fonctionnement des personnels au sein des EPLE, afin de les adapter à l'évolution publique. Il est évident que les personnels TOS aujourd'hui ne s'occupent pas uniquement de missions simples comme l'entretien des locaux, mais par leur présence quotidienne dans les EPLE, ils participent également à l'éducation des élèves. Une privatisation de leurs missions pourrait déstabiliser les établissements scolaires en remettant en cause leur mode d'organisation et de fonctionnement.

Conclusion

La réforme de la décentralisation de 2004 a innové en plaçant au centre des enjeux le transfert de près de 90 000 agents d'Etat. Ce transfert de personnels s'inscrit dans l'engagement de l'Etat, pris à l'article 72-2 de la constitution : « tout nouveau transfert de compétences doit être accompagné des moyens financiers et humains nécessaires à l'accomplissement des missions transférées »¹⁶⁹. Ainsi, en conférant aux régions et aux départements des compétences nouvelles en matière de gestion d'établissements scolaires, il est normal que les missions transférées soient accompagnées des personnels qui les réalisent. Cependant, cette évidence n'a pas convaincu et beaucoup de protagonistes concernés par la réforme y ont vu un désengagement financier de l'Etat.

La situation actuelle tend à valider cette dernière théorie. En effet, de nombreuses charges ne sont pour l'instant pas compensées, et ne le seront certainement pas, comme par exemple les primes territoriales obligatoirement attribuées aux agents. Malgré l'existence d'une commission consultative d'évaluation des charges (CCEC), créée par l'article 118 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, il semble que l'Etat va opérer une compensation a minima des charges qu'il a transférées. Cette situation a des conséquences non négligeables pour les collectivités, qui vont devoir pallier les insuffisances de l'Etat en terme de formation des agents, de remplacement et de dotation en personnels TOS dans les établissements. De plus, des coûts en amont de la gestion des personnels sont apparus, notamment avec la réorganisation interne des services et le recrutement de personnels pour assurer ces nouvelles compétences¹⁷⁰. Le transfert n'est donc pas neutre financièrement pour les collectivités territoriales.

¹⁶⁹ Article 72-2 de la constitution du 4 octobre 1958, reproduit à l'annexe 3.

¹⁷⁰ Rappelons à titre d'exemple, que la région Alsace a recruté M. Kister à la direction des lycées, alors qu'il était un gestionnaire de formation, ou encore la région Lorraine qui a embauché M. Salque, un ancien chef d'établissement.

Cependant, un point sur l'état de la compensation sera fait à la fin de la période de transition et une compensation définitive sera adoptée dans la loi de finances initiale pour 2009. Le rôle de la CCEC sera primordial à ce moment là, puisqu'il faudra qu'elle veille à ce que l'Etat compense effectivement toutes les charges transférées.

Un nouveau bilan pourra être dressé au 1^{er} janvier 2009 sur le transfert des personnels à la fin de la période de transition. La réussite de la réforme de la décentralisation pourra être mesurée en observant le nombre d'agents qui ont choisi d'intégrer la fonction publique territoriale. En ce qui concerne les collectivités étudiées dans le cadre de ce travail, il sera intéressant d'observer l'évolution du pourcentage d'optants en région Lorraine, afin de mesurer l'impact du revirement de la politique de communication opéré cette année. Enfin, il sera également instructif d'examiner l'évolution des relations entre les collectivités et les EPLE après quelques années de fonctionnement. Dans ce domaine, on ne peut que souhaiter qu'une véritable relation de partenariat, de collaboration intelligente et de confiance se soit installée.

Annexes

Annexe 1

Articles issus de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales.

JORF 17 août 2004

Article 82

I. - Après le premier alinéa de l'article L. 213-2 du code de l'éducation, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Le département assure l'accueil, la restauration, l'hébergement ainsi que l'entretien général et technique, à l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves, dans les collèges dont il a la charge ».

II. - Après l'article L. 213-2 du même code, il est inséré un article L. 213-2-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 213-2-1. - Le département assure le recrutement et la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service exerçant leurs missions dans les collèges. Ces personnels sont membres de la communauté éducative et concourent directement aux missions du service public de l'éducation nationale dans les conditions fixées à l'article L. 421-23 et à l'article L. 913-1. »

III. - Après le premier alinéa de l'article L. 214-6 du même code, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« La région assure l'accueil, la restauration, l'hébergement ainsi que l'entretien général et technique, à l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves, dans les établissements dont elle a la charge. »

IV. - Après l'article L. 214-6 du même code, il est inséré un article L. 214-6-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 214-6-1. - La région assure le recrutement et la gestion des personnels

techniciens, ouvriers et de service exerçant leurs missions dans les lycées. Ces personnels sont membres de la communauté éducative et concourent directement aux missions du service public de l'éducation nationale dans les conditions fixées aux articles L. 421-23 et L. 913-1. »

V. - Les 3° et 4° de l'article L. 211-8 du même code sont ainsi rédigés :

« 3° De la rémunération du personnel exerçant dans les collèges, sous réserve des dispositions des articles L. 213-2-1 et L. 216-1 ;

« 4° De la rémunération du personnel exerçant dans les lycées, sous réserve des dispositions des articles L. 214-6-1 et L. 216-1. »

VI. - Au premier alinéa de l'article L. 213-2 du même code, après les mots : « dépenses de personnels », sont insérés les mots : « prévues à l'article L. 211-8 ».

VII. - Au premier alinéa des articles L. 213-8 et L. 214-10 du même code, après les mots : « charges de fonctionnement », sont insérés les mots : « et de personnel ».

VIII. - Au premier alinéa de l'article L. 214-6 du même code, après les mots : « dépenses de personnels », sont insérés les mots : « prévues à l'article L. 211-8 ».

IX. - A l'article L. 216-4 du même code, après les mots : « celle des deux collectivités qui assure » et après les mots : « l'intervention d'une convention », sont insérés les mots : « le recrutement et la gestion des personnels autres que ceux mentionnés à l'article L. 211-8, ».

X. - Le II de l'article L. 421-23 du même code est ainsi rédigé :

« II. - Pour l'exercice des compétences incombant à la collectivité de rattachement, le président du conseil général ou régional s'adresse directement au chef d'établissement.

« Il lui fait connaître les objectifs fixés par la collectivité de rattachement et les moyens que celle-ci alloue à cet effet à l'établissement. Le chef d'établissement est chargé de mettre en oeuvre ces objectifs et de rendre compte de l'utilisation de ces

moyens.

« Le chef d'établissement est assisté des services d'intendance et d'administration ; il encadre et organise le travail des personnels techniciens, ouvriers et de service placés sous son autorité. Il assure la gestion du service de demi-pension conformément aux modalités d'exploitation définies par la collectivité compétente. Un décret détermine les conditions de fixation des tarifs de restauration scolaire et d'évolution de ceux-ci en fonction du coût, du mode de production des repas et des prestations servies.

« Une convention passée entre l'établissement et, selon le cas, le conseil général ou le conseil régional précise les modalités d'exercice de leurs compétences respectives. »

XI. - Les troisième et quatrième alinéas de l'article L. 442-9 du même code sont ainsi rédigés :

« La contribution de l'Etat est calculée par rapport aux dépenses correspondantes de rémunération des personnels non enseignants afférentes à l'externat, qui sont à la charge de l'Etat en application des 3° et 4° de l'article L. 211-8. Elle est majorée d'un pourcentage permettant de couvrir les charges sociales et fiscales afférentes à la rémunération de ces personnels, qui demeurent de droit privé, et les charges diverses dont les établissements publics sont dégrevés. Le montant global de cette contribution est déterminé annuellement dans la loi de finances.

« Les départements pour les classes des collèges, les régions pour les classes des lycées et, en Corse, la collectivité territoriale pour les classes des collèges et des lycées versent chacun deux contributions. La première contribution est calculée par rapport aux dépenses correspondantes de rémunération des personnels non enseignants afférentes à l'externat des collèges ou des lycées de l'enseignement public assurés par le département ou la région et en Corse par la collectivité territoriale, en application des dispositions des articles L. 213-2-1 et L. 214-6-1. Elle est majorée d'un pourcentage permettant de couvrir les charges sociales et fiscales afférentes à la rémunération de ces personnels, qui demeurent de droit privé, et les charges diverses dont les établissements publics sont dégrevés. La seconde contribution est calculée par rapport aux dépenses

correspondantes de fonctionnement de matériel afférentes à l'externat des établissements de l'enseignement public ; elle est égale au coût moyen correspondant d'un élève externe, selon les cas, dans les collèges ou dans les lycées de l'enseignement public du département ou de la région ; elle est majorée d'un pourcentage permettant de couvrir les charges diverses dont les établissements d'enseignement public sont dégrevés. Elles font l'objet d'une compensation dans les conditions prévues par les articles L. 1614-1, L. 1614-3 et L. 1614-4 du code général des collectivités territoriales.

»

XII. - Le deuxième alinéa de l'article L. 811-7 du code rural est ainsi rédigé :
« L'Etat prend en charge la rémunération du personnel de direction exerçant dans les établissements publics locaux mentionnés à l'article L. 811-8. »

XIII. - Avant la publication de la convention type mentionnée à l'article 104, le Gouvernement adresse au Parlement un rapport retraçant la répartition et l'évolution annuelle des effectifs sur les cinq dernières années des personnels techniciens, ouvriers et de service par académie, par département et par établissement.

Avant la publication du décret en Conseil d'Etat fixant les modalités de transfert définitif des personnels techniciens, ouvriers et de service, le Gouvernement adresse au Parlement un rapport retraçant, par académie, par département et par établissement, les efforts de rééquilibrage des effectifs entrepris depuis la date de publication du rapport mentionné à l'alinéa précédent.

Article 104

I. - Le présent article s'applique :

1° Aux services ou parties de services qui participent à l'exercice des compétences de l'Etat transférées aux collectivités territoriales ou à leurs groupements par la présente loi;

2° Aux services ou parties de services de l'Etat mis à disposition des collectivités territoriales pour l'exercice des compétences transférées dans les domaines des ports, des voies d'eau et des routes départementales en application de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat et de la loi n° 92-1255 du 2 décembre 1992 relative à la mise à disposition des départements des services déconcentrés du ministère de l'équipement et à la prise en charge des dépenses de ces services, ainsi qu'aux services ou parties de services mis à disposition de la collectivité territoriale de Corse dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article L. 4422-43 du code général des collectivités territoriales pour l'exercice des missions d'exploitation et de gestion des routes nationales.

Toutefois, les parcs de l'équipement mentionnés à l'article 2 de la loi n° 92-1255 du 2 décembre 1992 précitée ne sont pas transférés. Dans un délai de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, le Gouvernement déposera devant le Parlement un rapport sur le fonctionnement et l'évolution de ces parcs.

II. - Les services et parties de services mentionnés au I sont transférés selon les modalités prévues aux articles L. 1321-1 à L. 1321-8 du code général des collectivités territoriales et celles qui sont définies ci-après.

Seules donnent lieu à compensation financière, après détermination d'un nombre entier d'emplois à temps plein susceptibles d'être transférés, les fractions d'emplois ne pouvant

donner lieu à transfert.

Dans l'attente de la signature des conventions visées au III ou, à défaut, des arrêtés visés au IV, et à compter de la date de transfert des compétences, le président du conseil régional, le président du conseil exécutif de la collectivité territoriale de Corse, le président du conseil général, le président de l'organe délibérant du groupement de collectivités territoriales ou le maire donne ses instructions aux chefs des services de l'Etat en charge des compétences transférées.

Seront transférés aux collectivités territoriales ou à leurs groupements les emplois pourvus au 31 décembre de l'année précédant l'année du transfert sous réserve que leur nombre global ne soit pas inférieur à celui constaté le 31 décembre 2002.

Le Gouvernement présentera à la commission consultative sur l'évaluation des charges prévues à l'article L. 1211-4-1 du code général des collectivités territoriales un bilan portant sur l'évolution entre 2002 et 2004 des emplois de l'Etat concernés par les transferts de compétences prévus dans la présente loi.

III. - Dans un délai de trois mois à compter de la publication du décret approuvant une convention type, une ou plusieurs conventions, conclues entre le représentant de l'Etat et, selon le cas, le président du conseil régional ou le président du conseil exécutif de la collectivité territoriale de Corse, le président du conseil général, le président de l'organe délibérant du groupement de collectivités territoriales ou le maire constatent la liste des services ou parties de services qui sont, pour l'exercice de leurs missions, mis à disposition de la collectivité ou du groupement de collectivités bénéficiaires du transfert de compétences en application de la présente loi. Ces services ou parties de services sont placés sous l'autorité, selon le cas, du président du conseil régional ou du président du conseil exécutif de la collectivité territoriale de Corse, du président du conseil général, du président de l'organe délibérant du groupement de collectivités territoriales ou du maire, sous réserve des dispositions de l'article L. 421-23 du code de l'éducation et des cas où un partage de l'autorité est organisé, par la convention, à titre temporaire.

Cette convention peut adapter les clauses de la convention type en fonction de

situations particulières.

Pour les compétences de l'Etat transférées aux collectivités territoriales ou à leurs groupements postérieurement à la publication du décret approuvant une convention type, le délai de trois mois court à compter de la date du transfert de la compétence.

IV. - A défaut de convention passée dans le délai de trois mois précité, la liste des services ou parties de services mis à disposition est établie par arrêté conjoint du ministre chargé des collectivités territoriales et du ministre intéressé, après avis motivé d'une commission nationale de conciliation, placée auprès du ministre chargé des collectivités territoriales et comprenant un nombre égal de représentants de l'Etat et de représentants de chaque catégorie de collectivités territoriales et de leurs groupements.

V. - Les dispositions du III et du IV ne s'appliquent pas aux services ou parties de services déjà mis à disposition du département et placés sous l'autorité fonctionnelle du président du conseil général en application de l'article 7 de la loi n° 92-1255 du 2 décembre 1992 précitée. A compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, les départements ne peuvent plus demander la mise en oeuvre de cet article.

VI. - L'article 41 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité est abrogé.

VII. - Des décrets en Conseil d'Etat fixent les modalités de transferts définitifs des services ou parties de services mentionnés au I et de ceux exerçant les compétences transférées au département par la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.

Article 109

I. - Dans le délai de deux ans à compter de la date de publication des décrets en Conseil d'Etat fixant les transferts définitifs des services, les fonctionnaires de l'Etat exerçant leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré à une collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales peuvent opter soit pour le statut de fonctionnaire territorial, soit pour le maintien du statut de fonctionnaire de l'Etat.

II. - Les fonctionnaires de l'Etat ayant opté pour le statut de fonctionnaire territorial sont intégrés dans un cadre d'emploi de la fonction publique territoriale dans les conditions prévues par les dispositions statutaires applicables à ce cadre d'emplois. Les services effectifs accomplis par les intéressés dans leur corps d'origine sont assimilés à des services accomplis dans ce cadre d'emplois.

III. - Les fonctionnaires de l'Etat ayant opté pour le maintien de leur statut sont placés en position de détachement auprès de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales dont relève désormais leur service.

Par dérogation à la section 2 du chapitre V de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, **ces détachements sont sans limitation de durée. L'autorité territoriale exerce le pouvoir disciplinaire sur les fonctionnaires ainsi détachés. Elle informe l'administration gestionnaire de leur corps d'origine des sanctions prononcées.**

Lorsque les fonctionnaires détachés sont placés, sur leur demande, dans une position statutaire dont le bénéfice est de droit, le détachement est suspendu.

Les fonctionnaires détachés sans limitation de durée peuvent, à tout moment, demander à être intégrés dans la fonction publique territoriale.

Les fonctionnaires qui, à l'expiration du délai mentionné au I du présent article,

n'ont pas fait usage du droit d'option mentionné à ce paragraphe sont placés en position de détachement sans limitation de durée.

Les dispositions de l'article 41 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ne sont pas applicables à la nomination des fonctionnaires mentionnés au I du présent article à des emplois des services ou parties de services transférés en application de la présente loi à une collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales.

IV. - Les dispositions des I à III sont applicables aux fonctionnaires de l'Etat mis à disposition du département en application de l'article 42 de la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.

Annexe 2

Article 147 de la loi n°2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour
2006.

JORF 31 décembre 2005

Lorsque le droit d'option prévu par les dispositions de l'article 109 de la loi no 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales est exercé avant le 31 août d'une année, l'intégration ou le détachement de l'agent et le droit à compensation qui en résulte ne prennent effet qu'à compter du 1er janvier de l'année suivante.

Lorsque le même droit d'option est exercé entre le 1er septembre et le 31 décembre d'une année, l'intégration ou le détachement de l'agent et le droit à compensation qui en résulte ne prennent effet qu'à compter du 1er janvier de la deuxième année suivant l'exercice de ce droit.

Lorsque le même droit d'option n'est pas exercé, le détachement de l'agent et le droit à compensation qui en résulte ne prennent effet qu'à compter du 1er janvier de la troisième année suivant la publication du décret en Conseil d'Etat fixant les transferts définitifs des services lorsqu'il est publié entre le 1er janvier et le 31 août et à compter du 1er janvier de la quatrième année suivant la publication du décret précité lorsqu'il est publié entre le 1er septembre et le 31 décembre.

Par dérogation aux dispositions de l'article 110 de la loi no 2004-809 du 13 août 2004 précitée, l'agent non titulaire de droit public relevant du ministère en charge de l'équipement et affecté dans un service ou une partie de service transféré à une collectivité territoriale en application de cette loi qui devient agent non titulaire de droit public de la fonction publique territoriale demeure rémunéré par l'Etat jusqu'au 31 décembre de l'année d'entrée en vigueur du décret en Conseil d'Etat fixant les transferts définitifs des services.

Un décret précise les modalités d'application du présent article.

Annexe 3

Article 72-2 de la Constitution de la Cinquième République, 4 octobre 1958.

Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre.

Tout transfert de compétences entre l'Etat 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.

La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.

Annexe 4

Articles issus du décret n°91-462 du 14 mai 1991 fixant les dispositions statutaires applicables aux corps des ouvriers d'entretien et d'accueil, des ouvriers professionnels et des maîtres ouvriers des établissements d'enseignement du ministère de l'éducation nationale et au corps des techniciens de l'éducation nationale.

JORF 17 mai 1991

Version consolidée au 28 décembre 2005

Article 3

Les ouvriers d'entretien et d'accueil sont chargés :

- a) Lorsqu'ils exercent des fonctions d'entretien, d'assurer le nettoyage et l'entretien courant des locaux et des surfaces non bâties des établissements d'enseignement, de veiller au maintien en état de bon fonctionnement des installations et de participer au service de restauration et de magasinage ;
- b) Lorsqu'ils exercent des fonctions d'accueil, de recevoir, renseigner et orienter les personnels et usagers des établissements d'enseignement et le public y accédant, de contrôler l'accès aux locaux et d'assurer la transmission des messages oraux et des documents écrits.

Pendant la durée du stage prévu à l'article 6 ci-dessous, les ouvriers d'entretien et d'accueil exercent des fonctions d'entretien ; ils ne peuvent être chargés de fonctions d'accueil qu'après leurs titularisation.

Article 19

Les ouvriers professionnels sont chargés des travaux nécessaires au fonctionnement des services matériels des établissements d'enseignement du ministère de l'éducation nationale, principalement dans les domaines de la restauration, de l'hébergement et de la maintenance mobilière et immobilière.

Ces personnels peuvent, pour assurer les mêmes fonctions, être affectés dans les écoles nationales de la marine marchande. Leur affectation est prononcée par le recteur de l'académie dans le ressort de laquelle ces écoles sont implantées, après accord des chefs de ces établissements.

Article 37

Les maîtres ouvriers et maîtres ouvriers principaux exercent leurs fonctions principalement dans les domaines de la restauration, de l'hébergement et de la maintenance dans les établissements d'enseignement du ministère de l'éducation nationale. Ils participent à l'exécution des tâches des agents qu'ils encadrent.

Les maîtres ouvriers sont chargés de la conduite des travaux confiés à un groupe d'ouvriers d'entretien et d'accueil ou d'ouvriers professionnels. Ils peuvent être, en tant que de besoin, chargés de diriger les équipes mobiles d'ouvriers d'entretien et d'accueil ou d'ouvriers professionnels.

Les maîtres ouvriers principaux sont principalement chargés de diriger les équipes mobiles d'ouvriers d'entretien et d'accueil ou d'ouvriers professionnels. Ils peuvent également assurer l'encadrement d'un ou de plusieurs groupes d'ouvriers d'entretien et d'accueil ou d'ouvriers professionnels.

Article 60

Les techniciens exercent une mission de conseil technique et d'assistance auprès des services, établissements et établissements publics locaux d'enseignement relevant du ministère de l'éducation nationale.

Ils exécutent, en tant que de besoin, des interventions professionnelles directes auprès des personnels travaillant dans ces établissements.

Ils participent à la formation des ouvriers d'entretien et d'accueil, ouvriers professionnels et maîtres ouvriers.

Les techniciens exercent leurs fonctions dans des services techniques communs, académiques, départementaux ou d'établissements relevant du ministère de l'éducation nationale. Ils sont placés sous l'autorité du responsable de l'établissement ou service auprès duquel ils sont affectés.

Les techniciens principaux exercent prioritairement la coordination au niveau académique ou départemental des services techniques communs.

Un arrêté ministériel détermine la liste des spécialités dans lesquelles interviennent les techniciens.

Annexe 5

Décret n°2005-1631 du 26 décembre 2005, fixant les modalités du transfert définitif aux départements et aux régions de services ou parties de services du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

JORF, 27 décembre 2005

Article 1

Conformément aux règles de compétence fixées par la loi du 13 août 2004 susvisée, sont transférés aux collectivités qu'elle désigne :

1° Les services ou parties de services qui participent, dans les collèges et les lycées, aux missions d'accueil, de restauration, d'hébergement et d'entretien général et technique, à l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves ;

2° Les services ou parties de services des rectorats et des inspections académiques qui participent aux missions de recrutement et de gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service exerçant dans les collèges et les lycées.

Article 2

Dans un délai d'un mois à compter de la date d'entrée en vigueur du présent décret, des arrêtés du ministre chargé de l'éducation nationale, pris après avis des comités techniques paritaires académiques, fixent :

1° Le nombre d'emplois et de fractions d'emplois affectés aux services ou parties de services mentionnés au deuxième alinéa de l'article 1er ;

2° Le nombre d'emplois et de fractions d'emplois affectés aux services ou parties de services mentionnés au troisième alinéa de l'article 1er, ainsi que la liste nominative des agents y exerçant leurs fonctions.

Article 3

Les dispositions du présent décret entrent en vigueur le 1er janvier 2006.

Article 4

Le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, le ministre de la fonction publique, le ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement, et le ministre délégué aux collectivités territoriales sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Annexe 6

Décret n°2005-1727 du 30 décembre 2005 fixant les conditions d'intégration dans les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale des fonctionnaires de l'Etat en application des dispositions de l'article 109 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

JORF, 31 décembre 2005

Chapitre Ier : Dispositions communes.

Article 1

Les fonctionnaires de l'Etat mentionnés au II de l'article 109 de la loi du 13 août 2004 susvisée sont intégrés dans un cadre d'emplois de la fonction publique territoriale correspondant à leurs missions dans les conditions fixées au présent décret et conformément aux tableaux de correspondance figurant à son annexe.

Article 2

Les fonctionnaires intégrés par décision de l'autorité territoriale dans un cadre d'emplois de la fonction publique territoriale, en application de l'article 1er, sont classés à l'échelon comportant un indice égal, ou à défaut, immédiatement supérieur à celui qu'ils détenaient dans leur grade ou emploi d'origine.

Ils conservent, dans la limite de la durée maximale de service exigée pour l'accès à l'échelon supérieur de leur nouveau grade, l'ancienneté d'échelon acquise dans le précédent grade ou emploi lorsque l'augmentation de traitement consécutive à leur intégration ne leur procure pas un avantage supérieur ou égal à celui qui aurait résulté

d'un avancement dans leur corps ou emploi d'origine ou qui a résulté de leur nomination audit échelon si cet échelon était le plus élevé de leur précédent grade ou emploi.

Article 3

Les agents stagiaires poursuivent leur stage dans le corps dans lequel ils ont été recrutés. Ceux d'entre eux qui optent pour le statut de fonctionnaire territorial sont intégrés, en application du présent décret, dans un cadre d'emplois de la fonction publique territoriale après avoir été titularisés et classés dans le corps de recrutement.

Si, à l'issue du stage, et au vu notamment des observations du service d'affectation, la titularisation n'est pas prononcée, ils sont soit licenciés s'ils n'avaient pas la qualité de fonctionnaire, soit, s'ils avaient la qualité de fonctionnaire, réintégré dans leur corps ou emploi d'origine.

Article 4

Les fonctionnaires de l'Etat détachés dans un cadre d'emplois en application des dispositions du III de l'article 109 de la loi du 13 août 2004 susvisée peuvent demander à y être intégrés.

L'intégration est prononcée conformément aux tableaux de correspondance figurant à l'annexe mentionnée à l'article 1er par l'autorité territoriale dans le grade et l'échelon atteints dans le cadre d'emplois d'accueil, avec conservation de l'ancienneté acquise dans cet échelon.

Article 5

L'intégration s'effectue dans les grades des cadres d'emplois de la fonction publique territoriale, sans que puissent être opposées les règles statutaires déterminant, le cas échéant, l'effectif maximal du grade.

Les services effectifs accomplis dans leur corps ou emploi d'origine sont assimilés à des services accomplis dans le cadre d'emplois d'intégration.

Lorsqu'ils sont intégrés, les fonctionnaires sont réputés détenir dans le cadre d'emplois l'ancienneté exigée pour parvenir à l'échelon auquel ils ont été classés.

Article 6

Les droits acquis par les fonctionnaires soumis aux dispositions du présent décret qui ont ouvert un compte épargne-temps en application des dispositions du décret du 29 avril 2002 susvisé sont réputés acquis au titre d'un compte épargne-temps ouvert en application des dispositions du décret du 26 août 2004 susvisé.

Annexe 7

Décret n°2005-1482 du 30 novembre 2005 portant statut particulier du cadre d'emplois des agents territoriaux d'entretien et d'accueil des établissements d'enseignement.
JORF 2 décembre 2005

Article 2

Les membres du présent cadre d'emplois sont chargés :

- a) De fonctions d'entretien consistant à assurer le nettoyage et l'entretien courant des locaux et des surfaces non bâties des établissements d'enseignement, à veiller au maintien en état de bon fonctionnement des installations et à participer au service de restauration et de magasinage ;
- b) De fonctions d'accueil consistant à recevoir, renseigner et orienter les personnels et usagers des établissements et le public y accédant, à contrôler l'accès aux locaux et à assurer la transmission des messages oraux et des documents écrits.

Les agents territoriaux d'entretien et d'accueil des établissements d'enseignement appartiennent à la communauté éducative.

Annexe 8

Décret n°2005-1483 du 30 novembre 2005 portant statut particulier du
cadre d'emplois des agents techniques territoriaux des établissements
d'enseignement
JORF 2 décembre 2005

Article 2

Les membres du présent cadre d'emplois sont chargés des travaux nécessaires au fonctionnement des services matériels des établissements d'enseignement, principalement dans les domaines de la restauration, de l'hébergement, de la maintenance mobilière et immobilière, de l'accueil, de l'hygiène, des transports et de l'entretien des espaces verts.

Ils peuvent exercer dans les spécialités professionnelles suivantes : agencement intérieur, restauration, équipements bureautiques et audiovisuels, espaces verts et installations sportives, installations électriques, sanitaires et thermiques, lingerie, magasinage des ateliers, revêtements et finitions, conduite et mécanique automobiles, accueil.

Les membres du présent cadre d'emplois exerçant une spécialité professionnelle liée à l'entretien des bâtiments peuvent être amenés, en tant que de besoin, à exécuter des travaux courants dans les autres spécialités du bâtiment précitées.

Les agents techniques territoriaux des établissements d'enseignement appartiennent à la communauté éducative.

Annexe 9

Décret n°2005-1484 du 30 novembre 2005 portant statut particulier du cadre d'emploi des agents de maîtrise territoriaux des établissements d'enseignement.

JORF 2 décembre 2005

Article 2

Les membres du présent cadre d'emplois exercent leurs fonctions principalement dans les domaines de la restauration, de l'hébergement et de la maintenance dans les établissements d'enseignement. Ils participent à l'exécution des tâches des agents qu'ils encadrent.

Les agents de maîtrise territoriaux des établissements d'enseignement sont chargés de la conduite des travaux confiés à un groupe d'agents territoriaux d'entretien et d'accueil des établissements d'enseignement ou d'agents techniques territoriaux des établissements d'enseignement. Ils peuvent être, en tant que de besoin, chargés de diriger des équipes mobiles d'agents territoriaux d'entretien et d'accueil des établissements d'enseignement et d'agents techniques territoriaux des établissements d'enseignement.

Les agents de maîtrise territoriaux qualifiés des établissements d'enseignement sont principalement chargés de diriger les équipes mobiles d'agents territoriaux d'entretien et d'accueil des établissements d'enseignement ou d'agents techniques territoriaux des établissements d'enseignement. Ils peuvent également assurer l'encadrement d'un ou plusieurs groupes d'agents territoriaux d'entretien et d'accueil des établissements d'enseignement ou d'agents techniques territoriaux des établissements d'enseignement.

Les membres du présent cadre d'emplois peuvent exercer dans les spécialités professionnelles suivantes : agencement intérieur, restauration, équipements bureautiques et audiovisuels, espaces verts et installations sportives, installations électriques, sanitaires et thermiques, lingerie, magasinage des ateliers, revêtements et finitions, conduite et mécanique automobiles, accueil.

Les membres du présent cadre d'emplois appartiennent à la communauté éducative.

Annexe 10

Code de l'éducation

Article L421-23

Modifié par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 art. 82 X, JORF du 17 août 2004

I. - Par dérogation aux dispositions des lois n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat et n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, les agents de l'Etat ou des collectivités territoriales affectés dans un établissement public local d'enseignement conservent leur statut, sont administrés par la collectivité dont ils dépendent statutairement et sont placés sous l'autorité du chef d'établissement.

II. - Pour l'exercice des compétences incombant à la collectivité de rattachement, le président du conseil général ou régional s'adresse directement au chef d'établissement.

Il lui fait connaître les objectifs fixés par la collectivité de rattachement et les moyens que celle-ci alloue à cet effet à l'établissement. Le chef d'établissement est chargé de mettre en oeuvre ces objectifs et de rendre compte de l'utilisation de ces moyens.

Le chef d'établissement est assisté des services d'intendance et d'administration ; il encadre et organise le travail des personnels techniciens, ouvriers et de service placés sous son autorité. Il assure la gestion du service de demi-pension conformément aux modalités d'exploitation définies par la collectivité compétente. Un décret détermine les conditions de fixation des tarifs de restauration scolaire et d'évolution de ceux-ci en fonction du coût, du mode de production des repas et des prestations servies.

Une convention passée entre l'établissement et, selon le cas, le conseil général ou le conseil régional précise les modalités d'exercice de leurs compétences respectives

Annexe 11

Articles issus du décret n°85-924 du 30 août 1985 relatif aux Établissements Publics Locaux d'Enseignement

Version consolidée au 7 septembre 2006

Article 8 paragraphe 2

Modifié par Décret n°2005-1145 du 9 septembre 2005 art. 4 (JORF 11 septembre 2005).

2° En qualité de représentant de l'Etat au sein de l'établissement, le chef d'établissement :

a) **A autorité sur l'ensemble des personnels affectés ou mis à disposition de l'établissement.** Il désigne à toutes les fonctions au sein de l'établissement pour lesquelles aucune autre autorité administrative n'a reçu de pouvoir de nomination. Il fixe le service des personnels dans le respect du statut de ces derniers ;

b) Veille au bon déroulement des enseignements, de l'orientation et du contrôle des connaissances des élèves ;

c) **Prend toutes dispositions, en liaison avec les autorités administratives compétentes, pour assurer la sécurité des personnes et des biens, l'hygiène et la salubrité de l'établissement ;**

d) Est responsable de l'ordre dans l'établissement. Il veille au respect des droits et des devoirs de tous les membres de la communauté scolaire et assure l'application du règlement intérieur ;

e) Engage les actions disciplinaires et intente les poursuites devant les juridictions compétentes. A l'égard des élèves, il peut prononcer seul, dans les conditions fixées à l'article 3, les sanctions suivantes : l'avertissement, le blâme ou l'exclusion temporaire, de huit jours au plus, de l'établissement ou de l'un de ses services annexes, ainsi que les mesures de prévention, d'accompagnement et de réparation prévues à cet article. Le

chef d'établissement et l'équipe éducative recherchent, dans la mesure du possible avant la mise en oeuvre d'une procédure disciplinaire, toute mesure utile de nature éducative.

Le chef d'établissement rend compte de sa gestion au conseil d'administration et en informe l'autorité académique et la collectivité locale de rattachement.

Article 10 paragraphe 2

Modifié par Décret n°2005-1145 du 9 septembre 2005 art. 5 (JORF 11 septembre 2005).

Le chef d'établissement est secondé dans ses tâches de gestion matérielle, financière et administrative par un gestionnaire nommé par le ministre chargé de l'éducation nationale ou l'autorité académique habilitée à cet effet, parmi les personnels de l'administration scolaire et universitaire. Le gestionnaire est chargé, sous l'autorité du chef d'établissement, des relations avec les collectivités territoriales pour les questions techniques et il organise le travail des personnels techniciens, ouvriers et de service.

Article 16

Modifié par Décret n°2005-1145 du 9 septembre 2005 art. 8 (JORF 11 septembre 2005).

En qualité d'organe délibératif de l'établissement, le conseil d'administration, sur le rapport du chef d'établissement, exerce notamment les attributions suivantes :

1° Il fixe les principes de mise en oeuvre de l'autonomie pédagogique et éducative dont disposent les établissements dans les domaines définis à l'article 2 et, en particulier, les règles d'organisation de l'établissement ;

2° Il adopte le projet d'établissement et approuve le contrat d'objectifs qui doit avoir été communiqué à la collectivité territoriale au moins un mois avant la réunion du conseil ;

3° Il établit chaque année un rapport sur le fonctionnement pédagogique de l'établissement et ses conditions matérielles de fonctionnement. Ce rapport rend compte notamment de la mise en oeuvre du projet d'établissement, des expérimentations menées par l'établissement et du contrat d'objectifs ;

4° Il adopte :

- a) Le budget et le compte financier de l'établissement ;
- b) Les tarifs des ventes de produits et de prestations de services réalisés par l'établissement ;

5° Il adopte le règlement intérieur de l'établissement ;

6° Il donne son accord sur :

- a) Les orientations relatives à la conduite du dialogue avec les parents d'élèves ;
- b) Le programme de l'association sportive fonctionnant au sein de l'établissement ;
- c) L'adhésion à tout groupement d'établissements ou la passation des conventions et contrats dont l'établissement est signataire, à l'exception :
 - des marchés qui figurent sur un état prévisionnel de la commande publique annexé au budget ou qui s'inscrivent dans le cadre d'une décision modificative adoptée conformément au b de l'article R. 232-4 du code des juridictions financières ;
 - en cas d'urgence, des marchés qui se rattachent à des opérations de gestion courante dont le montant est inférieur à 5 000 euros hors taxes, ou à 15 000 euros hors taxes pour les travaux et les équipements ;
- d) Les modalités de participation au plan d'action du groupement d'établissements pour la formation des adultes auquel l'établissement adhère, le programme annuel des activités de formation continue et l'adhésion de l'établissement à un groupement d'intérêt public ;
- e) La programmation et les modalités de financement des voyages scolaires ;

7° Il délibère sur :

a) Toute question dont il a à connaître en vertu des lois et règlements en vigueur ainsi que celles ayant trait à l'information des membres de la communauté éducative et à la création de groupes de travail au sein de l'établissement ;

b) Les questions relatives à l'accueil et à l'information des parents d'élèves, les modalités générales de leur participation à la vie scolaire ;

c) Les questions relatives à l'hygiène, à la santé, à la sécurité : le conseil d'administration peut décider la création d'un organe compétent composé notamment de représentants de l'ensemble des personnels de l'établissement pour proposer les mesures à prendre en ce domaine au sein de l'établissement ;

8° Il peut définir, dans le cadre du projet d'établissement et, le cas échéant, des orientations de la collectivité de rattachement en matière de fonctionnement matériel, toutes actions particulières propres à assurer une meilleure utilisation des moyens alloués à l'établissement et une bonne adaptation à son environnement ;

9° Il autorise l'acceptation des dons et legs, l'acquisition ou l'aliénation des biens ainsi que les actions à intenter ou à défendre en justice ;

10° Il peut décider la création d'un organe de concertation et de proposition sur les questions ayant trait aux relations de l'établissement avec le monde social, économique et professionnel ainsi que sur le programme de formation continue des adultes. Dans le cas où cet organe comprendrait des personnalités représentant le monde économique, il sera fait appel, à parité, à des représentants des organisations représentatives au plan départemental des employeurs et des salariés ;

11° Il adopte son règlement intérieur ;

12° Il adopte un plan de prévention de la violence ;

13° Conformément à l'article 39 de la loi n° 2005-380 du 23 avril 2005, dans les lycées d'enseignement technologique ou professionnel, il peut, sur proposition du chef

d'établissement, à titre expérimental et pour une durée maximale de cinq ans, décider que son président peut être désigné parmi les personnalités extérieures à l'établissement siégeant en son sein.

Dans ce cas, le conseil d'administration procède à l'élection de son président, pour une durée d'un an, par une délibération distincte.

Le président élu exerce les compétences dévolues au président du conseil d'administration. Le chef d'établissement reste membre du conseil d'administration avec voix délibérative et conserve la présidence des autres instances de l'établissement ;

14° Le conseil d'administration peut déléguer à la commission permanente certaines de ses attributions, à l'exception de celles prévues aux 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 11° et 13° du présent article. La délégation s'applique, si elle le précise, aux affaires alors en cours d'instruction par la commission permanente en vue d'une prochaine délibération du conseil d'administration.

Article 35

Modifié par Décret n°2004-885 du 27 août 2004 art. 11 (JORF 29 août 2004)

Le budget des collèges, des lycées et des établissements d'éducation spéciale, qui comprend une section de fonctionnement et une section d'investissement, est établi dans la limite des ressources de ces établissements, dans le respect de la nomenclature fixée conjointement par le ministre chargé du budget, le ministre chargé de l'intérieur et le ministre chargé de l'éducation nationale, et en fonction des orientations fixées par la collectivité de rattachement.

Ces ressources comprennent :

- des subventions de la collectivité de rattachement et de l'Etat, versées en application des articles L. 211-8, L. 213-2, L. 214-6, L. 216-4, L. 216-5, L. 216-6 et L. 421-11 du

code de l'éducation ; ou dans la collectivité territoriale de Corse, en application de l'article L. 4424-2 du code général des collectivités territoriales.

- toute autre contribution d'une collectivité publique ;

des ressources propres, notamment les dons et legs, les recettes de pension et demi-pension, le produit de la vente des objets confectionnés dans les ateliers, de la taxe d'apprentissage, des conventions de formation professionnelle et des conventions d'occupation des logements et locaux et le produit de l'aliénation des biens propres.

Annexe 12

Circulaire n°97-035 du 6 février 1997 portant missions des gestionnaires
BO n°8 du 20 février 1997

II. LA GESTION ADMINISTRATIVE

2.1. *L'administration générale*

La modernisation des services, la rationalisation des méthodes de gestion et la recherche d'une simplification des formalités administratives ont pour conséquence le décloisonnement des tâches et la globalisation des moyens en personnel administratif implantés dans les EPLE. Cette organisation rend indispensable la mise en oeuvre d'une fonction de gestion des ressources humaines au niveau de l'établissement.

Elle incombe au gestionnaire, qui dirige, sous l'autorité du chef d'établissement, l'ensemble des personnels administratifs et ouvriers, organise leur service et répartit leurs tâches.

Bibliographie

1. Ouvrages :

- A&I, sous la direction de Jean-Yves Rocca, La gestion de l'EPLE, règles et pratiques, guide pratique, Besançon, 2001.
- Auby Jean-François, Management public, Paris, éd. Sirey, 1996.
- Boursin Jean-Louis, Leblond Françoise, L'administration de l'éducation nationale, Paris, PUF, Que sais-je ?, 1998, 2^{ème} édition.
- Gévert Pierre, Comprendre les enjeux de la décentralisation, Paris, L'Etudiant, 2006.
- Greffe Xavier, La décentralisation, Paris, La découverte, Repères, 2005.
- Marchand Marie-Jacqueline, L'économie de la décentralisation, un enjeu financier pour les collectivités locales, Paris, Didact d'économie, PUR, 1999.
- Simon Jacky, Lesage Gérard, Organisation et gestion de l'éducation nationale, Paris, éd. Dergers – Levraut, Les indispensables, 2004, 8^{ème} édition.
- Zeller Adrien, La France enfin forte de ses régions, glossaire engagé de la décentralisation, Paris, Gualino éditeur, 2002.

2. Revues :

- **AJDA** : - La loi de modernisation des fonctions publiques, dossier dans l'AJDA du 12 mars 2007, p. 507.
 - Allemand Roselyne et Tifine Pierre, Le transfert aux collectivités territoriales des personnels techniques et ouvriers de service de l'éducation nationale : l'analyse des questions statutaires, AJDA du 26 juin 2006, p.1260.
 - Brondel Séverine, Conventions de mise à disposition des personnels d'Etat : fronde des régions et des départements, AJDA du 11 avril 2005, p. 748.
 - Durand-Prinborgne Claude, A propos de la politique de décentralisation : vers de nouveaux transferts de compétences en éducation et formation ?, AJDA du 20 janvier 2003, p. 65.
 - La révision constitutionnelle sur la décentralisation, Dossier de l'AJDA du 24 mars 2003, p. 522

- **La gazette des communes** : dossier : Personnels TOS : comment relever les défis de leur intégration, 6 novembre 2006, p.24.

- **La lettre du cadre territorial** : - Braemer Nicolas, TOS et DDE : les collectivités assises sur une bombe, La lettre du cadre territorial, n°328, 1^{er} décembre 2006, p. 30.
 - Lorreyte Bernard, Transfert des TOS : où est le sens ?, La lettre du cadre territorial, n°313, 15 mars 2006, p. 33.
 - Patarin Philippe, Conseil supérieur : encore non pour les TOS !, La lettre du cadre territorial, n°309, 1^{er} janvier 2006, p. 35.

- Le transfert des personnels TOS des lycées et collèges aux collectivités territoriales, guide pratique de gestion, Paris, La documentation française, 2006.
- Frank Demaille, Loïc Amans, 1982-2002 : les enseignements de vingt ans de décentralisation », Politiques Economiques, n°2825, 24 septembre 2003.
- Pouvoirs locaux, Finances et fiscalité locale : la révolution en marche, Les cahiers de la décentralisation, n°71, décembre 2006.
- Regard sur l'actualité, Décentralisation acte II : les dernières réformes, Paris, La documentation française, n°308, 2005.
- Revue française des finances publiques, Les nouveaux instruments financiers et de gestion des collectivités territoriales, Paris, LGDJ, n°95, août 2006.
- Jean-Louis Andreani et Luc Bronner, Décentraliser l'école : bons et faux argument, Le Monde, 23/04/04.

3. Rapports :

A. Rapports ministériels :

- MENESR, Bilan de la première campagne d'exercice du droit d'option pour les personnels du MENESR, 27 novembre 2006.
- Ministère de la Fonction Publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, Relevé de conclusions sur l'amélioration des carrières dans la fonction publique 2006-2008, janvier 2006.
- Ministère de la Fonction Publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, Rapport annuel de la fonction publique, faits et chiffres, La documentation française, 2004.
- Ministère de la Fonction Publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, Rapport d'activité ministériel, La documentation française, 2003.

B. Rapports pour le Sénat :

- Doligé Eric, Transfert des personnels TOS et DDE : un premier bilan encourageant malgré des perspectives financières préoccupantes, rapport d'information pour le Sénat fait au nom de l'observatoire de la décentralisation, n°62, déposé le 8 novembre 2006.
- Schosteck Jean-Pierre, Rapport sur le projet de loi relatif aux responsabilités locales, fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, Sénat, n°31, séance du 22 octobre 2003.
- Michel Mercier, Rapport d'information au Sénat, Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité, fait au nom de la mission commune d'information, n° 447, 28 juin 2000.

C. Rapports pour l'Assemblée Nationale :

- Laffineur Marc et Bonrepaux Augustin, Rapport sur les transferts de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales et leur financement, rapport de la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée Nationale, n°3523, déposé le 14 décembre 2006.
- Gest Alain, Rapport d'information sur la mise en application de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, rapport pour l'Assemblée Nationale, n°3199, déposé le 28 juin 2006.

D. Autres :

- Bourdin Joël, Les finances des collectivités locales en 2006, Etat des lieux, Rapport de l'Observatoire des Finances Locales, 5 juillet 2006.
- Institut Régional d'Administration de Metz, Promotion Jean-Jaurès, L'accueil des TOS dans les trois collectivités territoriales d'Alsace : problématiques, démarche, premier bilan.
- Merlet Nicolas, Compte-rendu de stage effectué au sein de la direction des lycées de la région Alsace, ESEN, promotion 2005/2006.
- Note de synthèse fournie par le cabinet Ernst et Young, commandée par l'Association de Régions de France, Etude des conséquences financières de l'Acte II de la décentralisation, 7 décembre 2005.
- Rapport de M. Pierre Mauroy, président du comité pour l'avenir de la décentralisation, Refonder l'action publique locale, rendu en 2000 sur demande du Premier Ministre M. Jospin.

4. Textes législatifs et réglementaires :

A. Les lois :

- Loi n°83-663 du 22 juillet 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.
- Loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.
- Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, JORF 17 août 2004.
- Loi n°2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.
- Loi n°2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.
- Loi n°2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale.

B. Les décrets :

- Décret n°85-565 relatif aux comités techniques paritaires des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.
- Décret n°85-986 du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'Etat.
- Décret n° 91-462 du 14 mai 1991 fixant les dispositions statutaires applicables aux corps des ouvriers d'entretien et d'accueil, des ouvriers professionnels et des maîtres ouvriers des établissements d'enseignement

du ministère de l'éducation nationale et au corps des techniciens de l'éducation nationale.

- Décret n°2000-815 du 25 août 2000, relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat.
- Décret n°2005-1145 du 9 septembre 2005 portant modification des conditions de fonctionnement des EPLE.
- Décret n°2005-1482 du 30 novembre 2005 portant statut particulier du cadre d'emploi des agents territoriaux d'entretien et d'accueil des établissements d'enseignement, JORF 2 décembre 2005.
- Décret n°2005-1483 du 30 novembre 2005 portant statut particulier du cadre d'emploi des agents techniques territoriaux des établissements d'enseignement, JORF 2 décembre 2005.
- Décret n°2005-1484 du 30 novembre 2005 portant statut particulier du cadre d'emploi des agents de maîtrise territoriaux des établissements d'enseignement, JORF 2 décembre 2005.
- Décret n°2005-1631 du 26 décembre 2005 fixant les modalités du transfert définitif aux départements et aux régions de services ou parties de services du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, JORF 27 décembre 2005.
- Décret n°2005-1727 du 30 décembre 2005 fixant les conditions d'intégration dans les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale des fonctionnaires de l'Etat en application des dispositions de l'article 109 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales.
- Décret n°2005-1785 relatif au détachement sans limitation de durée de fonctionnaires de l'Etat en application de l'article 109 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.
- Décret n° 2006-753 du 29 juin 2006 relatif aux prix de la restauration scolaire pour les élèves de l'enseignement public.

C. Autres :

- Circulaire n°93-168 du 18 mars 1993, relative aux missions des personnels ouvriers.
- Circulaire ministérielle du 25 juin 2003, relative aux stratégies ministérielles de réforme.
- Code de l'éducation.
- Note ministérielle, Relevé de conclusions sur la situation des personnels de direction, du 24 janvier 2007, BOEN du 22 février 2007.
- Protocole Jacob, relatif à l'amélioration des carrières et à l'évolution de l'action sociale dans la fonction publique pour la période 2006-2008, 25 janvier 2006.

5. Questions orales sans débat au Sénat :

- Question orale sans débat n° 0592S de M. Yves Détraigne, Conséquences des transferts des emplois TOS aux départements et aux régions, JO Sénat du 18/11/2004, p.8092.
Réponse du Ministère délégué à l'intérieur, JO Sénat du 22/12/2004, p.10163.
- Question orale sans débat n° 1033S de Mme Muguette Dini, Responsabilité des TOS dans le cadre de la restauration scolaire, JO Sénat du 27/04/2006, p.1174.
Réponse du Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, JO Sénat du 31/05/2006, p.4085.
- Question orale sans débat n° 1088S de M. Bernard Cazeau, Conditions de remplacement des personnels TOS partant en retraite, JO Sénat du 22/06/2006, p.1687.
Réponse du Ministère délégué aux collectivités territoriales, JO Sénat du 11/10/2006, p.6428.
- Question orale sans débat n° 1145S de M. Éric Doligé, Retraite des agents de l'Etat transférés aux collectivités locales, JO Sénat du 19/10/2006, p.2629. Réponse du Ministère de l'écologie et du développement durable, JO Sénat du 22/11/2006, p.8544.

6. Questions écrites au Sénat :

- Question écrite n° 17014 de M. Thierry Repentin, Transfert du personnel TOS des collèges, JO Sénat du 07/04/2005, p.960.
Réponse du Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, JO Sénat du 07/07/2005, p.1831.
- Question écrite n° 17226 de M. Yves Krattinger, Transfert des personnels TOS: convention entre EPLE et départements, JO du Sénat du 21/04/2005, p.1111.
Réponse du Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, JO du Sénat du 29/12/2005, p.3357.
- Question écrite n° 18431 de M. André Rouvière, Transfert des personnels TOS, JO Sénat du 30/06/2005, p.1742.
Réponse du Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, JO Sénat du 15/09/2005, p.2361.
- Question écrite n° 21419 de M. René-Pierre Signé, Mobilité des personnels TOS, JO Sénat du 26/01/2006, p.199.
Réponse du Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, JO Sénat du 15/09/2005, p.2361.

7. Interviews :

A. Entretiens avec les personnels des collectivités territoriales :

- Entretien avec M. Albert Kister, directeur des lycées à la région Alsace, 10 janvier 2007.
- Entretien avec M. Jean-Marie Wendling, directeur du pôle des politiques éducatives au département du Bas-Rhin, 10 janvier 2007.
- Entretien avec Mme Jocelyne Claude, responsable du pôle TOS au département de Meurthe-et-Moselle, 21 mars 2007.
- Entretien avec M. Jean Salque, directeur de l'Education à la région Lorraine, 5 avril 2007.
- Entretien avec M. Pascal Sabatier-Raffin, directeur des ressources humaines et M. Emmanuel Hanot, chef de service pour la gestion des TOS à la région Lorraine, 13 avril 2007.

B. Entretiens avec les personnels des équipes de direction des EPLE :

- Entretien avec M. Bernard Zoeller, agent comptable du lycée Kléber de Strasbourg, 8 mars 2007.
- Entretien avec M. Bernard Loscheider, agent comptable du lycée Couffignal de Strasbourg, 19 mars 2007.
- Entretien avec M. Jean-Norbert Christ, agent-comptable du lycée Emile Mathis de Schiltigheim, 29 mars 2007.
- Entretien avec M. Yves Ehrmann, proviseur du lycée Schuré de Barr, 30 mars 2007.
- Entretien avec M. Richard Wach, proviseur du lycée Kléber de Strasbourg, 3 avril 2007.

8. Sites internet :

- Site de l'Ecole Supérieure de l'Education Nationale (ESEN) :
www.esen.education.fr
 1. Dossier sur les cadres d'emplois spécifiques.
 2. Dossier sur le fonctionnement des EPLE.

- Site du Sénat : www.senat.fr (rapports, textes de lois, questions écrites)
- Site de l'Assemblée Nationale : www.assemblee-nationale.fr (rapports, textes de lois)
- Site de consultation des textes législatifs et réglementaires :
www.legifrance.gouv.fr

- Site de l'Association des régions de France : www.arf.asso.fr
- Site de l'Assemblée des Départements de France :
www.departement.org

- Site des syndicats représentatifs dans l'éducation nationale :
 - www.fcpe.asso.fr
 - www.fsu.fr
 - www.unsa-education.org
 - www.snpden.net
 - www.force-ouvriere.fr

- Site du Ministère de la Fonction Publique : www.fonction-publique.gouv.fr
 1. Rapport d'activité ministériel pour l'année 2004.

- Site du Ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche : www.education.gouv.fr
 1. Lettre flash, Un premier bilan positif de la loi de décentralisation, 10 octobre 2006.
 2. Budget de l'éducation nationale pour 2006.

3. Dossier sur la décentralisation et l'enseignement.

Tables des matières

Remerciements.....	p.2
Sommaire.....	p.3
Introduction.....	p.5
<u>Chapitre 1 : Le cadre juridique du transfert des personnels TOS.</u>	p.9
Section 1 : Présentation de « l’acte II de décentralisation ».	p.9
§ 1 : <i>Une réforme insuffisamment préparée par le gouvernement</i>	p.10
A. Les inquiétudes des personnels TOS.....	p.10
B. Les craintes des collectivités territoriales.....	p.13
§ 2 : <i>Des garanties offertes pas l’Etat afin d’apaiser les inquiétudes</i>	p.16
A. Des garanties statutaires pour les personnels TOS.....	p.16
B. Des garanties financières à l’égard des collectivités territoriales.....	p.18
Section 2 : La mise en œuvre du transfert	p.22
§ 1 : <i>La définition des compétences transférées aux collectivités territoriales</i>	p.22
A. La continuité de l’ « acte I de décentralisation ».....	p.22
B. Les nouvelles compétences des collectivités territoriales.....	p.25
§ 2 : <i>Les modalités du transfert</i>	p.29
A. Le transfert des compétences et le droit d’option des agents TOS.....	p.29
B. La situation des personnels à la fin de la période de transition.....	p.32

Section 3 : Un bilan intermédiaire du transfert des personnels TOS	p.36
§ 1 : <i>Un bilan satisfaisant : le droit d'option largement utilisé</i>	p.36
A. Une fonction publique territoriale sollicitée.....	p.36
B. Une incertitude persistante concernant le nombre de personnels transférés.....	p.39
§ 2 : <i>Un bilan financier plus mitigé</i>	p.42
A. Une compensation stricte de la part de l'Etat.....	p.42
B. Des coûts « cachés »qui menacent l'équilibre des finances locales.....	p.45
Chapitre 2 : Les conséquences du transfert des personnels TOS sur les collectivités territoriales concernées.	p.49
Section 1 : L'intégration des personnels TOS dans les collectivités territoriales	p.49
§ 1 : <i>Les politiques mises en place dès le transfert des compétences</i>	p.50
A. Le choix de la politique de communication.....	p.50
B. Les efforts plus ou moins importants entrepris par les collectivités territoriales pour assurer un bon accueil aux personnels TOS.....	p.55
§ 2 : <i>Les conséquences de l'afflux de personnels TOS sur l'organisation des services des collectivités territoriales</i>	p.58
A. Une réorganisation interne des services des collectivités territoriales.....	p.58
B. Le cas des services mutualisés : une concertation nécessaire entre les départements et la région dont ils sont constitutifs.....	p.61

Section 2 : L’instauration d’une politique de service public local	p.66
§ 1 : <i>La nécessité de préserver la continuité du service public de l’éducation</i>	p.66
A. Les réactions des collectivités territoriales face aux insuffisances d’effectifs.....	p.66
B. Le respect de la spécificité des personnels TOS rattachés à un EPLE.....	p.70
§ 2 : <i>La qualité du service public, objectif : faire mieux que l’Etat.</i>	p.73
A. L’importance de la formation.....	p.73
B. Une meilleure gestion des ressources humaines à coûts réduits ?.....	p.76
Chapitre 3 : Les relations entre les collectivités territoriales et les EPLE	p.79
Section 1 : Une relation de partenariat entre l’employeur des TOS et le chef d’établissement	p.79
§ 1 : <i>Un partenariat institué sur une base contractuelle exigé par la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales du 13 août 2004</i>	p.80
A. Un délicat partage des attributions entre les chefs d’établissement et les présidents des collectivités territoriales de rattachement.....	p.80
B. La nécessité de tenir compte de l’autonomie conférée aux EPLE.....	p.83
§ 2 : <i>L’association du chef d’établissement à la politique de performance des collectivités territoriales</i>	p.86
A. Répondre à l’exigence d’évaluation des politiques mises en place dans les établissements.....	p.87

B. L'association des chefs d'établissements et des gestionnaires à l'évaluation et au recrutement des personnels.....	p.90
---	------

Section 2 : La gestion parallèle des TOS par les fonctionnaires des EPLE et des collectivités territoriales.
p.93

§ 1 : Le rôle prépondérant des personnels gestionnaires des TOS dans les EPLE.....
p.93

A. Le gestionnaire : l'interlocuteur privilégié des collectivités territoriales.....	p.94
--	------

B. Une future décentralisation de ces personnels est-elle envisageable ?	p.96
--	------

§ 2 : Quelles évolutions des relations entre collectivités territoriales et EPLE ?.....
p.99

A. Le risque d'une discordance entre l'autorité fonctionnelle et l'autorité hiérarchique.....	p.99
---	------

B. Le risque d'externalisation des missions exercées par les personnels TOS.....	p.102
--	-------

Conclusion.....	p.106
-----------------	-------

Annexes	p.108
- <u>Annexe 1</u> : Articles issus de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales.....	p.109
- <u>Annexe 2</u> : Article 147 de la loi n°2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.....	p.118
- <u>Annexe 3</u> : Article 72-2 de la Constitution de la Cinquième République.....	p.119
- <u>Annexe 4</u> : Articles issus du décret n°91-462 du 14 mai 1991 fixant les dispositions statutaires applicables aux corps des ouvriers d’entretien et d’accueil, des ouvriers professionnels et des maîtres ouvriers des établissements d’enseignement du ministère de l’éducation nationale et au corps des techniciens de l’éducation nationale.....	p.120
- <u>Annexe 5</u> : Décret n°2005-1631 du 26 décembre 2005, fixant les modalités du transfert définitif aux départements et aux régions de services ou parties de services du ministère de l’éducation nationale, de l’enseignement supérieur et de la recherche.....	p.123
- <u>Annexe 6</u> : Décret n°2005-1727 du 30 décembre 2005 fixant les conditions d’intégration dans la cadres d’emplois de la fonction publique territoriale des fonctionnaires d’Etat en application des dispositions de l’article 109 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales.....	p.125
- <u>Annexe 7</u> : Décret n°2005-1482 du 30 novembre 2005 portant statut particulier du cadre d’emplois des agents territoriaux d’entretien et d’accueil des établissements d’enseignement, article 2.....	p.128
- <u>Annexe 8</u> : Décret n°2005-1483 du 30 novembre 2005 portant statut particulier du cadre d’emplois des agents techniques territoriaux des établissements d’enseignement, article 2.....	p.129
- <u>Annexe 9</u> : Décret n°2005-1482 du 30 novembre 2005 portant statut particulier du cadre d’emplois des agents territoriaux d’entretien et d’accueil des établissements d’enseignement, article 2.....	p.130
- <u>Annexe 10</u> : Article L421-23 du Code de l’Education.....	p.131
- <u>Annexe 11</u> : Articles issus du décret n°85-924 du 30 août relatif aux Etablissements Publics Locaux d’Enseignement.....	p.132

- Annexe 12: Circulaire n°97-035 du 6 février 1997 portant missions des gestionnairesp.138

Bibliographie.....p.139

- Ouvrages..... p.139
- Revues.....p.140
- Rapports.....p.142
- Textes législatifs et réglementaires.....p.144
- Questions orales sans débat au Sénat.....p.147
- Questions écrites au Sénat.....p.148
- Interviews p.149
- Sites internet.....p.150

Table des matières.....p.152