

Les pratiques de gestion des ressources humaines et de formation

Avril 2010

**Etude qualitative sur le transfert des
personnels techniques, ouvriers et de
service dans les régions et les
départements**

SOMMAIRE

Introduction	3
<u>1^{ère} partie : La préparation de l'accueil des agents</u>	4
A. L'appréhension du transfert par les agents	
B. Une forte implication des élus dans la communication	
C. Les tentatives de mutualisation et d'harmonisation entre collectivités	
<u>2^{ème} partie : Etat des lieux et négociation</u>	7
A. L'élaboration d'un état des lieux et d'un diagnostic	
B. Les conventions avec les établissements	
C. La négociation sur les conditions de travail	
<u>3^{ème} partie : Le traitement administratif du transfert des agents</u>	11
A. Le transfert des dossiers	
B. L'impact sur l'organisation des services de gestion interne	
C. La définition des politiques de gestion des agents	
D. La prise en charge de nouvelles problématiques	
E. L'adaptation des outils de ressources humaines	
<u>4^{ème} partie : Vécu et perspectives</u>	22
A. L'accès à de nouveaux dispositifs	
B. La gestion de proximité	
C. La double autorité	
D. Bilan et perspectives	
Conclusion	35
Méthodologie	37



INTRODUCTION

Dans le cadre de l'acte II de la décentralisation, la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 opère d'importants transferts de compétences et de moyens de l'Etat vers les collectivités territoriales. Ces transferts concernent plus de 130 000 fonctionnaires, dont environ 90 000 personnels techniques, ouvriers et de service (TOS) de l'Education Nationale.

Alors que les agents chargés de l'entretien des écoles primaires font partie du personnel communal depuis plus d'un siècle, le transfert des personnels TOS vient compléter le transfert aux régions et départements de la responsabilité de construction, d'équipement et de fonctionnement du matériel des lycées et des collèges, datant de la première vague de décentralisation de 1983.

La loi du 13 août 2004 prévoit une phase transitoire de deux ans à partir du 1^{er} janvier 2006 qui doit permettre aux agents d'opter pour l'intégration ou le détachement dans la fonction publique territoriale.

Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale a souhaité que le programme de travail d'observation et de prospective du CNFPT comporte une étude qualitative sur le transfert des personnels techniques, ouvriers, et de service de l'Education Nationale aux collectivités. Pour une vision plus quantitative, ce travail peut être mis en lien avec l'état des lieux quantitatif des transferts dans les collectivités.

Cette volonté est issue du constat initial d'un contexte difficile à la mise en œuvre de ce transfert : défiance des collectivités, forte opposition d'une majorité des syndicats des personnels de l'Etat, inquiétudes des agents. Pour autant, l'intégration des personnels TOS semble aujourd'hui un pari réussi. L'objectif de l'étude est de pouvoir éclairer les raisons de cette évolution et les difficultés potentiellement persistantes.

L'étude est axée sur une analyse :

- des actions et dispositifs mis en place par les collectivités pour accueillir les nouveaux agents
- de l'impact du transfert sur le fonctionnement des collectivités
- des points de vue de l'ensemble des acteurs sur les évolutions introduites par le transfert.

Parmi les vingt-trois collectivités rencontrées, comportant huit régions et treize départements, ont été rencontrés des directions des ressources humaines, directions de l'éducation ou directions techniques des collectivités, des équipes de direction des établissements, ainsi que des représentants syndicaux et des agents TOS eux-mêmes.

Le rapport est structuré en quatre parties qui portent sur :

- la préparation et l'accueil des agents
- l'état des lieux et la négociation
- la mise en place de la gestion des agents
- le vécu du transfert et les perspectives envisagées



PREMIERE PARTIE

LA PREPARATION DE L'ACCUEIL DES AGENTS

Après la promulgation de la loi du 13 août 2004, différentes actions ont été mises en œuvre pour organiser le transfert des personnels TOS de l'Education Nationale en amont.

Ce transfert a lieu dans un climat d'inquiétudes pour les agents, qui appréhendent fortement le passage à la fonction publique territoriale. Les collectivités se sont donc impliquées dans des actions de communication et de mutualisation pour favoriser l'accueil des personnels des établissements d'enseignement.

Nous n'évoquerons pas ici les négociations sur les compensations financières attenantes au transfert, celles-ci ayant été menées au niveau politique plus qu'au niveau administratif.

A. L'appréhension du transfert par les agents

Globalement, nos interlocuteurs ont témoigné de fortes inquiétudes des agents quant au transfert.

Avant le transfert, la majorité des syndicats était opposée à cette réforme. D'importants mouvements de grève contre la décentralisation ont mobilisé les agents, mais aussi les enseignants, les parents d'élèves et les politiques en été 2003.

Dans ce climat, les informations sur les conditions d'accueil dans les collectivités ont donné lieu à une certaine confusion. Les interlocuteurs rencontrés font état d'avalanches de documents, d'informations déformées, d'amalgames.

Du point de vue des agents, cette réforme a éveillé de nombreuses craintes et méfiances liées à une représentation de la fonction publique territoriale comme une sous fonction publique, moins protectrice.

Les craintes des agents ont porté sur quatre principaux objets :

- o La perte de leur emploi : L'appréhension principale était que le transfert aboutisse à une privatisation. D'après un syndicaliste, « le transfert a été vu comme une façon d'ouvrir les portes au privé. » La fonction publique territoriale ne pourrait garantir le statut de fonctionnaire au même titre que l'Etat. Les inquiétudes des agents ont beaucoup porté sur de possibles externalisations des services, suppressions de postes, ou licenciements par les collectivités.
- o Les inégalités de traitement : Chaque collectivité menant sa propre politique des ressources humaines, les agents craignaient que le passage à la fonction publique territoriale ne menace l'égalité de traitement sur le territoire.
- o La proximité des élus : L'image de la territoriale est associée pour beaucoup d'agents à une domination totale par les politiques. Pour eux, la proximité est synonyme d'instabilité. Les orientations politiques seraient en cause à chaque renouvellement électoral, les mandats des élus les inciteraient au clientélisme.

Selon un gestionnaire, « il aurait suffi de déplaire à un élu pour perdre son emploi. »

- o Les conditions de travail : Un certain nombre d'inquiétudes se sont également focalisées sur des interrogations relatives aux conditions de travail. Les interrogations des agents ont porté sur différents domaines :
 - Craintes de mutations d'office hors des établissements scolaires
 - Inquiétudes concernant une possible suppression des vacances scolaires, un travail exigé le samedi et le dimanche, doutes sur le maintien de la circulaire Lang
 - Evocation d'une mutualisation des moyens entre établissements
 - Peurs concernant un changement du système de retraite...

A cela, s'est rajouté pour certains un sentiment d'abandon par leur ancien employeur, et le sentiment d'une division, d'une différenciation, qui les éloignait des autres personnels de l'établissement.

Parmi ces craintes, beaucoup sont liées à une méconnaissance de la fonction publique territoriale. Mais celles-ci procèdent également de réactions de résistance au changement. Pour un syndicaliste, « au départ, il y avait beaucoup d'inquiétudes car ils allaient vers l'inconnu. »

B. Une forte implication des élus dans la communication

Alors que certaines collectivités s'étaient positionnées politiquement contre le transfert, les élus se sont tous fortement impliqués avec pour objectif de réussir l'intégration des agents transférés. Face aux angoisses des agents, et en dépit des contraintes de délai, les collectivités ont mis en place d'importants dispositifs de communication et d'accueil.

L'objectif est donc de répondre aux nombreuses interrogations des agents, mais aussi de leur assurer qu'ils sont les bienvenus dans la collectivité. Le message porte également sur le fait que les agents des collèges et des lycées sont accueillis et considérés au même titre que tous les autres agents de la collectivité.

Etant donné la défiance initiale, les collectivités ont du faire preuve d'une grande capacité à accompagner le changement.

Les actions d'information auprès des agents ont eu pour forme la plus répandue un dispositif en deux étapes :

- Dans un premier temps, des réunions d'information ont lieu sur site, soit par bassin, soit par regroupement géographique, soit dans chaque établissement, selon la taille du territoire. Ces réunions ont pour objet l'information sur le transfert, le statut, le droit d'option et de l'intégration, et la réponse aux questions des agents.
- Dans un deuxième temps, des journées d'accueil sont organisées au sein de la collectivité, pour présenter le fonctionnement d'une collectivité territoriale en général, et de celle d'accueil en particulier.

Très souvent, les Présidents ou Vice-présidents se sont déplacés ou ont reçu les agents personnellement pour bien marquer l'importance de la démarche pour la collectivité. Ont été associés, en plus des agents : les syndicats, les directeurs d'établissements, les gestionnaires, la DRH et les directions concernées de la collectivité.

D'autres d'outils ont également été utilisés pour communiquer auprès des agents :

- l'élaboration de mémo sous forme de questions / réponses
- lettres d'information à l'intention des agents
- la mise en place d'un numéro vert pour répondre aux interrogations
- la distribution de plaquettes d'information
- la réalisation de livrets d'accueil spécifiques

Les syndicats d'agents des établissements scolaires ont également travaillé avec les syndicats des collectivités pour diffuser des informations fiables.

C. Les tentatives de mutualisation et d'harmonisation entre collectivités

En parallèle à ces actions, certaines collectivités ont pris contact avec leurs homologues pour s'entretenir sur l'accueil des agents des établissements scolaires. Le regroupement s'est effectué principalement entre départements et régions d'un même territoire, et plus rarement en Inter région ou par type de collectivités.

Les rencontres entre collectivités ont pris différentes formes :

- La négociation sur la répartition des équipes mobiles d'ouvriers professionnels (EMOP), des cités mixtes scolaires et des emplois supports. Le regroupement inter collectivité n'a parfois pas pu être possible pour les EMOP dans les cas de stratégies patrimoniales non convergentes.
- La mutualisation de dispositifs et procédures. Sans qu'il n'y ait systématiquement création d'une structure particulière, les collectivités ont mis en place des dispositifs communs pour optimiser leur action :
 - Constitution d'un vivier collectif de candidatures pour faciliter les remplacements
 - Partage des offres et élaboration de bourses de l'emploi sur le territoire pour élargir les possibilités de mobilité
 - Passation de conventions communes avec les centres de gestion pour la médecine préventive, ou avec le CNFPT pour le plan de formation
 - Réalisation d'études sur des thématiques partagées, comme les besoins en action sociale pour les agents des collèges et lycées
- La concertation sur les niveaux de régime indemnitaire, l'échelonnement de son rattrapage, le temps de travail et la gestion des logements de fonction. Dans certains cas, les collectivités sont parvenues à harmoniser leurs dispositifs, mais pour d'autres, la concurrence pour les recrutements de métiers en tension (notamment des cuisiniers) n'a pas permis à ces démarches d'aboutir.
- La coopération informelle portant sur de l'échange d'information et de bonnes pratiques. Ces rencontres ont pu prendre place au sein des associations d'élus, l'ARF et l'ADF, des associations professionnelles de DRH.



DEUXIEME PARTIE

ETAT DES LIEUX ET NEGOCIATION

Afin d'exercer au mieux leur nouvelle compétence, les collectivités se sont dotées d'outils pour améliorer leur connaissance des moyens et effectifs à leur disposition. Ces états des lieux ont permis aux collectivités de mieux définir leur stratégie et de servir de base de négociation, avec les établissements comme avec les organisations syndicales.

A. L'élaboration d'un état des lieux et d'un diagnostic

Les collectivités ont souhaité disposer d'une « photo de l'existant », d'un état des lieux de chaque établissement afin de mieux en connaître les moyens et personnels. Cette volonté s'est traduite par la réalisation d'un audit réalisé le plus souvent par le cabinet KPMG ou dans certains cas en interne. Ces audits se sont appuyés sur des groupes de travail comprenant des directeurs d'établissement, des gestionnaires et des syndicats.

1. Vers une répartition équitable des moyens

L'audit a permis d'élaborer une grille d'évaluation et un barème propre aux collectivités. Les collectivités ont travaillé sur des critères tels que :

- les ratios par rapport aux bâtiments et au nombre d'élèves
- le nombre de m² par agent pour l'entretien
- le nombre de repas par jour pour la restauration
- l'étendue des espaces verts
- les normes d'accueil et l'amplitude horaire
- les normes de maintenance
- la prise en compte des spécificités : internat, options spécifiques, accueil d'élèves handicapés...

Ces grilles fournissent un outil de mesure du nombre d'agents affectés à une tâche et permettent de déterminer les besoins en personnel pour chaque établissement. Ce barème permet notamment à la collectivité de répondre aux demandes de remplacement issues des établissements.

Mais le principal objectif visé par les collectivités est de disposer d'outils d'évaluation pour procéder à une répartition équitable des dotations par établissement. Cet état des lieux a en effet donné à voir des déséquilibres sensibles entre établissements : certains étant sous dotés alors que d'autres sont sur dotés. Selon un interlocuteur des ressources humaines, « une fois l'audit réalisé, la question qui se pose est : comment gérer les écarts entre le théorique et la réalité ? ».

Les collectivités ont souhaité mettre en œuvre un travail d'harmonisation et de réaffectation des moyens. Mais des conditions sont posées à cette redistribution : elle doit se faire à moyen constant et sans toucher à la baisse les dotations des établissements. Beaucoup de Présidents se sont engagés à ce qu'aucun établissement d'enseignement ne voit sa dotation diminuer. D'ailleurs, dans une collectivité, le Président n'a pas souhaité que les indicateurs soient publiés pour éviter les comparaisons.

La volonté des collectivités est bien de ne pas procéder à de grands bouleversements, mais plutôt à un rattrapage progressif, un lissage dans le temps pour aboutir à une répartition plus harmonieuse. Pour une collectivité, « le rééquilibrage se fera en douceur, au fil de l'eau, en profitant des mobilités et des départs à la retraite ». Les cas de suppressions de postes sont rares.

Les collectivités préfèrent s'appuyer sur d'autres dispositifs pour procéder à un redéploiement des effectifs :

- Une réorganisation du travail : le redéploiement se traduit par une spécialisation professionnelle des agents. Les ouvriers professionnels (OP) qui pouvaient être employés comme ouvrier polyvalent, voire même aide-cuisiniers dans certains cas, sont recentrés sur leurs métiers et leurs compétences initiales. Ils viennent s'inscrire au sein d'équipes spécialisées, rattachées à plusieurs établissements, sur des missions telles que l'entretien des espaces verts, l'assistance informatique, la maintenance des installations de chauffage.
- La mutualisation a été parfois évoquée, concernant les services informatiques, la mise en place d'une lingerie centrale, ou encore la restauration dans le cas de départ à la retraite du chef de cuisine d'un établissement de petite taille
- L'externalisation ne fait pas partie des solutions envisagées. Une seule exception concerne une collectivité qui délègue l'entretien des espaces verts à des associations d'insertion, uniquement pour les établissements en dessous d'un certain seuil.

Ces ajustements permettent aux collectivités d'ouvrir des postes pour les établissements en sous effectif. Ces créations de poste peuvent servir notamment dans le cadre de politique de résorption des emplois précaires pour transformer des emplois aidés en emplois permanents ou stabiliser les non titulaires.

2. Le complément d'un diagnostic social

Un autre type d'état des lieux est parfois mis en œuvre ou seulement envisagé par quelques collectivités. Il s'agit d'intégrer les problèmes de santé des agents à cette cartographie des emplois. Selon une collectivité, « une équipe, même si elle est adaptée sur le papier, est en réalité amputée s'il y a des problèmes de restriction de service ».

Quelques collectivités, encore peu nombreuses, se sont employées à établir un diagnostic social, par le moyen de questionnaires et d'entretiens individuels. Ces études permettent d'identifier les établissements les plus touchés, les types de maladies professionnelles et les besoins en matériel adapté.

Enfin, certains syndicats se sont aussi attachés à élaborer un état des lieux afin de fournir une base de négociation avec leur nouvel employeur. Dans une collectivité, les représentants syndicaux ont visité l'ensemble des établissements de la collectivité, en ont recensé les spécificités, le nombre de postes, le nombre de précaires, les conflits avec la direction et les investissements à faire.

B. Les conventions avec les établissements

D'après la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004, « une convention organise les relations entre l'établissement et la collectivité de rattachement. Cette convention précise les modalités d'exercice de leurs compétences respectives en matière de construction, de reconstruction, d'extension, de grosses réparations, d'équipement et de fonctionnement matériel de l'établissement, ainsi qu'en matière d'accueil, de restauration, d'hébergement et d'entretien général et technique, en fonction des objectifs fixés par la collectivité de rattachement et des moyens qu'elle alloue à cet effet. »

Des conventions ont été passées entre collectivité et établissement public local d'enseignement (EPL). Elles ont pour fonction de bien définir les responsabilités respectives et d'encadrer les relations quotidiennes entre les deux institutions.

Dans un premier temps, les collectivités témoignent de conventions plutôt consensuelles, très générales et non individualisées, qui s'inscrivent dans la continuité de la gestion précédente. Elles ont néanmoins souvent fait l'objet d'un travail de concertation long et fouillé.

Certaines conventions, généralement plus tardives, s'appuient sur le diagnostic réalisé pour contractualiser avec les établissements en termes d'objectifs et de moyens. Celles-ci peuvent porter sur des aspects de sécurité, qualité, équité pour l'accueil, la restauration, la maintenance et l'entretien.

C. La négociation sur les conditions de travail

1. La construction d'une relation de confiance

Globalement, collectivités comme syndicats attestent des bonnes relations qui se sont instaurées au fur et à mesure de la mise en place du transfert. Les syndicats ont été très régulièrement sollicités et associés pour participer à des groupes de travail sur les différents chantiers.

Pour autant, les collectivités ont rencontré dans un premier temps un problème de représentativité. Les syndicats des agents étaient peu présents au départ, la montée en charge a été progressive. Avant la première élection professionnelle en 2008, les syndicats ont souvent pu être associés aux groupes de travail et CTP en tant qu'observateurs, même si leur avis a été pris en compte. De plus, ils étaient encore parfois représentés par des professeurs, ce qui ne rendait pas le dialogue évident avec la collectivité.

A partir de 2008, les représentants syndicaux des EPLE sont nombreux, et font partie des représentants syndicaux de la collectivité. Selon une collectivité, « ils jouent bien leur rôle, et les discussions sont bien plus concrètes ». Certains représentants ont pu jouer le rôle de relais des services de ressources humaines auprès des agents. Leurs interlocuteurs RH les qualifient de « respectueux, constructifs, responsables ».

Cette élection a également modifié l'équilibre en place. Certains syndicats, qui n'existaient pas dans la collectivité, ont été représentés, et d'autres présents auparavant à l'Education Nationale, ne l'ont plus été.

2. Les différents chantiers

Dans un premier temps, beaucoup de collectivités ont souhaité s'inscrire dans la continuité des pratiques de l'Education Nationale et n'ont pas ouvert tout de suite de négociations

importantes avec les syndicats sur les conditions de travail. Les règles de l'Education Nationale ont d'abord été conservées pour ne pas bouleverser l'organisation concrète du travail. « La volonté était que rien ne change dans un premier temps ».

Quelques collectivités seulement ont mené dès le début du transfert des travaux sur le temps de travail pour régler rapidement et définitivement la question. Mais pour beaucoup, ces chantiers ont été entamés en 2008-2009, voire envisagés pour 2010.

Les principales thématiques abordées ont été :

- Le régime indemnitaire : ce sujet a été très vite abordé, et la négociation a surtout porté sur un échelonnement de l'augmentation du régime indemnitaire pour les collectivités, souvent sur 3 ans.
- Le temps de travail : Pour les collectivités, l'objectif est de rééchelonner le temps de travail des EPLE sur celui des agents des services centraux. L'objectif des collectivités est d'aboutir à une harmonisation, une mise à plat du temps de travail. Mais la difficulté est de « tenir compte des spécificités des EPLE, tout respectant le régime général ». Le système d'organisation du temps de travail est différent, et il existe en plus des disparités entre les établissements du Ministère de l'Agriculture et ceux de l'Education Nationale.

Certains points particuliers ont fait l'objet de débat : la pause de 20 minutes toutes les 6 heures, issue de la circulaire Lang¹, les couples d'accueil, les absences, les jours fériés. Une collectivité a même ouvert la possibilité d'un recours aux heures supplémentaires, en cas de surcharge exceptionnelle de travail ou de personnel malade.

- Les logements de fonction : Les collectivités qui se sont attachées à ce chantier ont eu pour volonté d'encadrer les pratiques existantes. Dans beaucoup de cas, cela a abouti à la définition de contreparties et l'augmentation du nombre d'heure à réaliser. Mais l'existence d'un règlement est également plus protectrice pour l'agent. « Auparavant, rien n'était précisé, ce qui pouvait amener les personnels à être corvéables à merci ».
- Le travail sur les fiches de poste et les groupes métiers : Les syndicats ont été associés à la définition et l'élaboration de fiches de postes ou de fiches métiers. Pour les représentants syndicaux, l'intérêt de ce chantier est de bien identifier les différents métiers pour éviter les dérives. « L'objectif est de garantir au mieux les abus de pouvoir au sein des EPLE, de cerner le profil de poste. On peut demander à un électricien de faire un peu de plomberie, mais pas de faire la plonge ».

Très souvent, ces travaux ont abouti à des protocoles d'accord, des chartes, des contrats de progrès social entre collectivités et syndicats. Ceux-ci abordent le temps de travail, les congés, les logements de fonction, le régime indemnitaire, la formation, l'action sociale.

¹ Circulaire Lang du 7 février 2002



TROISIEME PARTIE

LE TRAITEMENT ADMINISTRATIF DU TRANSFERT DES AGENTS

Le transfert des personnels TOS des établissements d'enseignement a représenté un réel bouleversement en termes de gestion pour les régions et départements. L'accueil des agents a provoqué la découverte de situations jusque là marginales pour ces collectivités, et a nécessité la définition de politiques de gestion et de nouvelles procédures adaptées à leurs situations spécifiques.

A. Le transfert des dossiers

D'après les collectivités, beaucoup de réunions ont lieu dès 2005 avec les services du Rectorat pour préparer le transfert des données sur les agents. Globalement, les collectivités attestent d'une bonne coopération et coordination avec les services du Rectorat. Certaines collectivités ont même été conviées à leur dernière commission administrative paritaire.

Concernant les supports transmis, deux types de cas se distinguent :

- Le transfert des dossiers informatiques s'est généralement bien déroulé. Le Rectorat a souvent transmis d'abord le fichier nominatif informatique, et dans un deuxième temps, les dossiers sous forme papier.
- Le transfert des dossiers papiers : certaines collectivités ont reçu uniquement les dossiers papiers des agents. Les services ont dû procéder à un important travail de saisie pour intégrer les données dans le logiciel RH, qui a nécessité le recours à des renforts extérieurs.

1. Le besoin de données complémentaires

Mais quelque soit le support, les collectivités ont surtout fait état d'un manque d'information sur les agents. Dans la plupart des cas, il s'est agi d'informations « a minima » pour être en capacité d'établir la paie. Pour les collectivités, les données transmises par le Rectorat étaient « parcellaires », « sommaires », « non fiables », ou encore « modifiées rétroactivement ».

Les collectivités ont eu des difficultés à obtenir des éléments sur le nombre d'agents transférés physiquement, leurs fonctions, leur historique de carrière. Et au-delà de la gestion statutaire, « c'est le désert, en particulier pour la médecine du travail et la formation », selon un de nos interlocuteurs. Certaines n'ont disposé que des indices et des grades des agents.

Les collectivités se sont adressées à nouveau au Rectorat pour obtenir des informations complémentaires. Elles ont également sollicité en parallèle les gestionnaires et chefs d'établissement pour compléter les données.

De plus, le délai de transfert des dossiers a également posé problème. Dans certains cas, les listes sont restées incomplètes jusqu'au dernier moment. La plupart du temps, ce retard s'explique par la nécessité pour le Rectorat d'établir un état authentique des services effectifs pour le suivi des retraites des agents.

Ces difficultés préfigurent déjà la différence de gestion existante entre collectivités et Education Nationale, et qui va se confirmer tout au long du transfert. Au-delà des raisons techniques, les collectivités exigent beaucoup plus d'informations sur les agents que le Rectorat n'est en mesure de leur fournir. Selon un DRH, ancien agent du Rectorat : « A l'Education Nationale, on ne peut pas avoir de gestion de proximité RH. Ce n'est pas le même effectif. »

2. La découverte de situations problématiques

Lors du transfert, les collectivités ont été surprises en étudiant précisément les dossiers des agents. Ce travail a révélé l'existence de situations problématiques que les collectivités se sont employées à régulariser. Elles sont de plusieurs ordres :

- Les agents « fantômes » : les situations les plus fréquemment relevées sont celles d'agents en congés de longue maladie ou mis en disponibilité d'office depuis plusieurs années. Il s'agit de titulaires sans postes et sans affectation, inconnus des gestionnaires et chefs d'établissements. Le nombre d'agents identifiés dans ces positions est parfois relativement important. D'après une DRH, il s'agit de cas « où l'Education Nationale préférerait payer la personne chez elle plutôt qu'elle pose problème au sein de l'EPL. Mais ces pratiques ne sont pas acceptées par la collectivité ».
- Les agents hors TOS : certaines collectivités se sont vues transférer des agents des établissements scolaires qui ne relevaient pas des personnels TOS, tels que des aides périscolaires ou des agents administratifs. Ces irrégularités ont été facilement réglées.
- Les contrats de travail hors normes : les collectivités ont découvert de nombreux cumuls de contrats (par exemple un agent travaille depuis 11 ans sur des contrats successifs de 10 mois), ou des contrats qualifiés d'« exotiques ». Ces situations ont été plus fréquentes dans les établissements dépendant du Ministère de l'Agriculture, où beaucoup d'agents non titulaires n'étaient pas positionnés sur des remplacements ponctuels mais sur des remplacements de longue durée.
- Les casiers judiciaires : dans un cas, des agents aux casiers judiciaires non vierges travaillaient au contact d'enfants, leur situation a été immédiatement réglée.

Mais surtout, ce travail a été l'occasion pour les collectivités de commencer à appréhender l'ampleur des problématiques de santé des agents. L'Education Nationale a commencé à alerter sur certains dossiers mais pour un interlocuteur, « l'Education Nationale était en incapacité de gérer les situations dont la collectivité a hérité. »

B. L'impact sur l'organisation des services de gestion interne

1. Une gestion globale des agents

Généralement, les collectivités rencontrées n'ont pas mis en place de missions dédiées lors du transfert des agents des EPLE. Les agents TOS ont été intégrés dans la gestion globale, au même titre que les autres agents de la collectivité. De cette façon, les collectivités affirment leur volonté de ne pas traiter les agents transférés comme un personnel à part. Les rares collectivités qui ont créé une mission spécifique font partie de celles qui ont eu le plus grand nombre d'agents transférés.

Dans la plupart des cas, la gestion des agents des collèges et lycées est traitée principalement par deux directions :

- La direction des ressources humaines, concernant :
 - le recrutement et la mobilité
 - la paie et la carrière
 - la formation
 - l'hygiène et la sécurité
 - la médecine préventive et l'action sociale
- La direction de l'éducation (ou de l'enseignement), concernant :
 - l'autorité hiérarchique
 - le relais avec les établissements
 - la définition et la négociation des moyens

Certaines différences existent d'une collectivité à une autre : dans un cas, la seule direction des ressources humaines traite l'ensemble des dossiers relatifs aux agents TOS, ailleurs d'autres directions sont associées, par exemple la direction des services techniques ou celle des bâtiments. Dans d'autres cas, c'est la répartition des missions entre les deux grandes directions et leur appellation qui peut également varier.

2. Le choix d'une gestion territoriale

La majorité des collectivités a fait le choix d'une organisation centralisée. Celle-ci s'explique par des territoires à l'étendue limitée, la volonté d'avoir un point d'entrée unique et d'organiser une gestion unique pour l'ensemble des agents de la collectivité.

Si la gestion n'est pas territorialisée, elle est cependant souvent territoriale. Les collectivités attribuent aux gestionnaires des collectivités des portefeuilles d'établissements par bassin géographique, même s'ils restent localisés au siège. Ces agents sont les interlocuteurs des établissements et jouent un rôle d'interface avec la DRH. Ils peuvent avoir en charge la gestion des conflits, la négociation des dotations, la gestion des remplacements ou encore les problématiques de reclassement. Ils sont amenés à se déplacer fréquemment dans les établissements.

Quelques collectivités ont toutefois opté pour une organisation territorialisée. Celle-ci peut prendre la forme de « référents collèges » dans les Maisons du département, ou dans des antennes de la région sur le territoire. Certaines associent également à ces référents, sur les mêmes fonctions que les précédents, des assistantes sociales, des conseillers en restauration ou des services techniques d'appui. Dans un département, cette organisation vaut aussi pour les personnels sociaux et ceux des routes.

3. L'évolution des effectifs

➤ Des directions des ressources humaines redimensionnées

Avec l'arrivée des agents des collèges et des lycées, les directions des ressources humaines ont pris une nouvelle ampleur. Les anciens services des ressources humaines ont souvent été redimensionnés en direction. Certaines DRH ont connu une explosion de leurs effectifs, pouvant aller jusqu'à une multiplication par 3. Les collectivités ont fréquemment échelonné les recrutements au fil des années, depuis 2005.

Dans quelques cas, la contrainte financière pesant sur la collectivité n'a pas permis d'effectuer des recrutements supplémentaires. La volonté politique a été de mener le transfert à moyens constants.

Les recrutements ont porté principalement sur les postes suivants :

- Responsable de service
- Divers postes dans les ressources humaines : GPEC, recrutement, remplacement, formation
- Conseiller technique en restauration
- Diététicien
- Ingénieur ou technicien en hygiène et sécurité
- Médecin
- Ergonome
- Assistante sociale
- Psychologue du travail

➤ L'apport du transfert de personnels du Rectorat

Le transfert de personnels administratifs supports du Rectorat a souvent été précieux pour les collectivités. Leur connaissance du fonctionnement des EPLE et de la culture de l'Education Nationale a permis de faire le relais pour faciliter le passage des agents d'une fonction publique à l'autre.

Beaucoup ont été affectés sur des postes de gestionnaires de la carrière et de la paie ou de gestionnaires opérationnels en lien avec les établissements, proches de ceux occupés auparavant. Quelques collectivités néanmoins n'ont pu bénéficier de transferts physiques du fait de leur manque d'attractivité pour les agents du Rectorat.

Par ailleurs, beaucoup de nouveaux recrutés sont également issus des services de l'Etat.

➤ Une évolution de la nature de l'activité

Au-delà de l'aspect quantitatif, l'accueil des agents des collèges et des lycées représente aussi une évolution importante de la nature de l'activité des régions et départements. L'arrivée des agents TOS a notamment bouleversé profondément les anciennes directions de l'éducation. D'une logique de guichet administratif basé sur le pilotage de la politique éducative, ces services ont du passer à la gestion de problématiques très opérationnelles, telles que l'absentéisme ou le remplacement des agents. Certaines directions rencontrent des difficultés à trouver l'équilibre entre l'héritage de ces anciennes missions et l'assimilation des nouvelles.

Pour les directions des ressources humaines, il ne s'agit pas non plus uniquement d'une simple augmentation du nombre d'agents à prendre en charge. Les services de ressources humaines des régions et départements se retrouvent confrontés à des problématiques de santé, de reclassement et de difficultés sociales nouvelles pour ces types de collectivités.

C. La définition des politiques de gestion des agents

1. Les contrats aidés et non titulaires

Un axe politique fort, commun à toutes les collectivités, a été de mener une politique de résorption de la précarité et d'intégration des agents non titulaires. Les collectivités ont mis en place à cet effet des plans de titularisation à l'intention des agents contractuels. Généralement, les agents non titulaires ont permis la constitution d'un vivier de remplaçants.

Mais les volontés d'intégration des collectivités sont toutefois limitées par leur contrainte financière. Si l'objectif politique est bien la résorption de la précarité, les collectivités sont freinées par des impératifs budgétaires.

Le nombre d'agents sous contrat aidé transféré a été inégal selon les collectivités, mais globalement très important. Concernant la gestion de ces contrats, les collectivités ont d'ailleurs opté pour différentes stratégies :

- La non reconduction des contrats aidés à échéance : avec pour objectif de résorber l'emploi précaire, certaines collectivités n'ont pas souhaité renouveler ce type de contrat et ont proposé aux agents des possibilités d'intégration au terme de leur contrat. Selon un représentant syndical, « certains établissements fonctionnaient avec la moitié des effectifs en contrats aidés. Il a fallu réorganiser certains services. »
- La diminution du nombre de contrats : pour quelques collectivités, l'objectif a été de réduire le nombre de contrats aidés, mais sans les faire disparaître. Cela peut aboutir à la détermination a priori d'un nombre limité de contrats aidés par établissement. Pour une interlocutrice de collectivités, « la demande a été d'ajuster, sans pour autant réduire à zéro, mais en trouvant la juste proportion par rapport au nombre de titulaires ».
- Le maintien du stock de contrats aidés : d'autres collectivités ont fait le choix de conserver à l'identique le nombre de contrats transférés. Dans ce cadre, les emplois aidés sont conçus comme une réponse à un besoin social, et encadrés par des tuteurs, des formations et des dispositifs d'insertion très complets. Les contrats d'avenir, à destination des anciens RMIstes, sont privilégiés aux contrats d'accompagnement dans l'emploi, sur des postes d'aide cuisine ou d'aide à la maintenance technique. Il peut également s'agir d'une volonté de la collectivité de ne pas introduire trop de bouleversement au sein des établissements, au moins dans un premier temps.

Les syndicats soulignent qu'il persiste malgré tout un grand nombre de situations précaires dans les établissements. Ces situations sont d'autant plus visibles que dans la plupart des cas, les non titulaires n'ont pas accès aux avantages issus du transfert, tels que l'augmentation du régime indemnitaire, dont ont bénéficié les titulaires.

2. Les remplacements

Du fait de l'importance de l'absentéisme parmi les agents des collèges et des lycées, la gestion des remplacements représente un enjeu important et devient une activité à part entière pour les collectivités. De façon générale, les remplacements interviennent après un délai de carence variable selon les sites, sauf pour les cuisiniers pour lesquels il est immédiat.

Plusieurs solutions ont été adoptées par les collectivités pour organiser les remplacements :

- Les collectivités cherchent à mutualiser les remplacements sur leur territoire en constituant des équipes mobiles de remplaçants, disponibles immédiatement, particulièrement pour les cuisiniers.
- A partir de la base des contractuels, les collectivités constituent un vivier de candidatures, parfois mutualisé entre plusieurs collectivités. Les établissements peuvent y solliciter les candidatures les plus adaptées (adéquation au poste, proximité) en cas de besoin.

- D'autres collectivités ont mis en place des systèmes de conventionnement avec des associations, contactées directement par les établissements pour pourvoir aux remplacements.

Dans un premier temps, au moins, beaucoup de collectivités ont rencontré des difficultés pour évaluer et anticiper de façon fiable le coût des remplacements. Certaines ont largement dépassé le budget initialement prévu, déjà supérieur à l'enveloppe attribuée jusque là par l'Education Nationale. Les politiques de remplacement ont parfois du être infléchies à la baisse compte tenu de leur poids financier.

3. Les équipes mobiles d'ouvriers professionnels

Les équipes mobiles d'ouvriers professionnels (EMOP) sont issues d'une volonté de mutualisation d'ouvriers professionnels entre plusieurs établissements scolaires pour satisfaire des besoins communs d'entretien.

Lors du transfert, les départements et régions d'un même territoire ont hérité ensemble des EMOP. Mais la gestion commune a souvent été mise à mal par l'implantation et les missions des EMOP, mal adaptés aux territoires des collectivités, et le fait que chaque collectivité souhaite définir sa propre politique d'équipe mobile pour l'ensemble des établissements dont elle a la responsabilité. Cette volonté explique souvent le partage des équipes effectuée par les collectivités après le transfert. La répartition des équipes permet ensuite aux collectivités de recomposer les EMOP sur leurs territoires si elles le souhaitent.

Les collectivités ont opéré des choix souvent différenciés :

- o Certaines ont souhaité renforcer les effectifs et développer les spécialisations des agents. Ils dépendent d'une direction technique et n'appartiennent pas au cadre d'emplois spécifique. Ils ont donc bénéficié dès leur arrivée du même statut que les agents des services centraux, comprenant l'augmentation immédiate du régime indemnitaire tout comme la suppression des vacances scolaires. A terme, certaines collectivités envisagent de les faire intervenir sur tous les établissements de la collectivité.
- o D'autres ont préféré fonctionner autrement et affecter les agents à des établissements, ou en services partagés entre plusieurs établissements, ou encore dans des antennes territoriales
- o Des collectivités ont supprimé les EMOP au profit de passation de marchés avec des prestataires extérieurs.

4. La mobilité

- Des systèmes de mobilité différents

D'après tous les interlocuteurs rencontrés, le passage au système de mobilité territoriale a été un des aspects les plus difficiles du transfert. Les représentants syndicaux comme les gestionnaires ont souligné le changement culturel que cette évolution recouvrait.

Avant l'intégration à la fonction publique territoriale, la mobilité des agents de l'Education Nationale obéissait au principe de la mutation. Les agents peuvent formuler des vœux une fois par an, inter et intra académie, selon un calendrier fixe et un barème prédéterminé. Ce barème attribue des points en fonction des situations des agents, qui permettent de classer les demandes et d'appréhender les possibilités de mutation.

La mobilité dans la fonction publique territoriale représente un bouleversement important pour les agents. Il faut désormais identifier les postes vacants, postuler et se présenter à un entretien devant un jury de sélection. Il s'agit d'une culture complètement différente de la mobilité, l'une basée principalement sur l'ancienneté et l'autre sur l'adaptation au poste.

- Une procédure spécifique

Les collectivités mettent en ligne sur l'intranet ou affichent dans les établissements les emplois vacants à disposition des agents. Certaines collectivités se sont associées pour pouvoir proposer aux agents l'ensemble des postes à pourvoir dans les collèges et les lycées d'un même territoire par l'intermédiaire une publication commune. En revanche, le cadre d'emploi spécifique des agents des établissements d'enseignement ne facilite pas la mobilité vers les autres services de la collectivité.

Les critères de sélection reposent avant tout sur des profils de compétence et non sur le barème établi par l'Education Nationale. Les collectivités privilégient l'adéquation au poste, l'expérience dans le métier, le parcours et la motivation de l'agent dans les candidatures. Les critères liés à la situation de l'agent sont prises en compte lorsque plusieurs candidatures sont proches. Le rapprochement du domicile est cependant souvent favorisé, et certaines collectivités ont conservé des critères spécifiques de l'ancien barème.

Les gestionnaires et chefs d'établissement sont largement associés aux jurys, et la décision est prise conjointement avec la DRH.

De nombreuses collectivités ont gardé le principe du mouvement issu du système de l'Education Nationale, mais répété deux ou trois fois par an. D'autres ont complètement abandonné ce système et choisit de gérer la mobilité « au fil de l'eau », c'est-à-dire au fur et à mesure des vacances de postes tout au long de l'année.

Les gestionnaires dans les EPLE ont souvent exprimé des difficultés de compréhension des nouvelles procédures de mobilité dans la fonction publique territoriale.

- Les difficultés pour les syndicats et agents

Les syndicats, quant à eux, regrettent l'abandon de la cogestion et revendiquent d'être associés à la procédure de recrutement. Dans une collectivité néanmoins, les représentants de la CAP participent au jury de recrutement pour la mobilité externe.

En effet, ils estiment que les critères appliqués par les collectivités sont opaques par rapport au barème utilisé à l'Education Nationale. Selon un représentant syndical, « avant, à l'Education Nationale, tout était connu et débattu dans des commissions, les mobilités étaient objectivées par des barèmes, une ancienneté ». Des groupes de travail paritaires ont été mis en place afin de clarifier les critères sur lesquels sont retenues les candidatures.

Ce système pose également des difficultés aux agents : il faut faire acte de candidature, être reçu et être mis en concurrence. Certaines collectivités proposent aux agents un accompagnement pour l'écriture de leur CV. Mais, pour eux, l'audition devant un jury constitue un moment très impressionnant, ce qui peut leur être dommageable. Les agents ont le sentiment que « pour postuler, il faut se vendre ». Ces nouvelles dimensions peuvent en définitive représenter un frein à la mobilité.

Cependant, les différents interlocuteurs attestent globalement de la faible mobilité des personnels des collèges et des lycées. L'appartenance au collectif de travail de l'établissement représente un lien d'attachement très fort pour eux.

D. La prise en charge de nouvelles problématiques

Globalement, l'arrivée des personnels TOS a représenté, comme le qualifie un interlocuteur, « une révolution » pour les collectivités, particulièrement pour les régions qui ont accueilli de nombreux agents de catégorie C, alors que cette catégorie d'agents étaient jusqu'alors peu représentée dans leurs effectifs. Traditionnellement les collectivités régionales et départementales ont une surreprésentation des agents de catégories A et B en regard des autres collectivités.

Avant le transfert, les effectifs se répartissaient de la manière suivante :

- 29% d'agents de catégorie A, 12% de catégorie B et 57% de catégorie C pour les régions
- 20% d'agents de catégorie A, 35% de catégorie B et 44% de catégorie C pour les départements
- Alors que pour l'ensemble des collectivités, on observait : 9% de catégorie A, 14% de catégorie B et 76% de catégorie C

A cette évolution de la structure des effectifs s'ajoute pour les collectivités la prise en compte de nouvelles problématiques, auparavant marginales dans ces institutions.

1. Absentéisme

Avec l'accueil des personnels TOS, les collectivités ont découvert un phénomène d'absentéisme important parmi les agents. Les taux d'absentéisme constatés par les collectivités sont de l'ordre de 12%, pouvant aller parfois jusqu'à 20%. Même si la mesure exacte peut en être difficile, les collectivités notent dans tous les cas un différentiel important avec le taux d'absentéisme de leurs autres agents. Plus que les congés longue maladie, ce sont les absences répétées de courte durée qui posent particulièrement problème aux collectivités.

Les collectivités se sont intéressées de près aux causes de l'absentéisme. Beaucoup mettent en place des enquêtes pour étudier cette problématique. Les causes identifiées sont liées en premier lieu à la maladie et à l'état de santé des agents, mais aussi et de façon non négligeable, à des problèmes de management. Certaines collectivités ont souhaité réaliser l'étude sur l'ensemble de la collectivité, de manière à ne pas stigmatiser ce public.

Pour réguler l'absentéisme, certaines collectivités ont mis en place des dispositifs spécifiques :

- Des contre-visites médicales ciblées à partir d'un certain nombre d'arrêts, ou pendant la période de mai - juin, pendant laquelle les cuisiniers seraient plus fréquemment absents (mariages, fêtes de famille, baptêmes...)
- De entretiens de « ré-accueil » dans le cas de reprise de fonction au retour de l'agent, pour cerner les causes de démotivation
- L'impact sur la rémunération : si certaines collectivités ne font que s'interroger sur le bien fondé de ce dispositif, d'autres ont mis en place un abattement pour absentéisme dans la prime de fin d'année.

2. Usure professionnelle, aménagement de poste et reclassement

- L'usure professionnelle

Les collectivités ont été surprises par l'étendue des problèmes de santé des agents transférés. Les visites médicales ont révélé un nombre élevé de maladies professionnelles, la pathologie la plus fréquente étant celle des troubles musculo-squelettiques.

Selon leurs termes, les interlocuteurs des collectivités ont découvert une population « usée », « cassée », « abîmée », et « en souffrance ». Il s'agit surtout des agents d'entretien, dont la moyenne d'âge est assez élevée, qui ont une trentaine d'années de carrière. D'après une collectivité, « ils ont travaillé à partir les années 70-80, depuis l'exigence de productivité a augmenté alors que la sensibilisation aux conditions de travail s'est développée à partir des années 90. »

Les visites médicales ont donc été l'occasion de nombreuses déclarations d'inaptitudes totales ou partielles au travail, ainsi que de reconnaissance de situations de travailleurs handicapés. Cette problématique est amenée à prendre de plus en plus d'ampleur dans les collectivités. Selon un de nos interlocuteurs, « les problèmes de santé et les restrictions d'aptitude concerneront à terme un tiers des effectifs TOS dans la collectivité ».

- Les aménagements de poste

Beaucoup de collectivités ont favorisé les aménagements de postes pour les agents ayant des restrictions d'aptitude. Les ingénieurs hygiène et sécurité visitent les postes de travail et interviennent pour trouver des solutions afin de maintenir l'agent dans son poste. Certaines collectivités élaborent des conventions avec le fond pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publiques (FIPHFP) afin de maintenir les agents en poste.

L'aménagement de poste peut cependant être délicat pour des agents déclarés aptes, mais avec un grand nombre de restrictions médicales. Certaines situations d'agents d'entretien, qui ne peuvent plus soulever ou porter de charges lourdes, se prêtent difficilement à l'aménagement du poste et peuvent engendrer des tensions au sein des équipes.

- Le reclassement

Quand l'aménagement de poste n'est pas possible, les collectivités doivent procéder aux reclassements des agents. L'ambition des collectivités est de pouvoir mettre en place de véritables politiques de reclassement collectives, car elles n'ont jusqu'ici été en mesure que de traiter les situations individuellement.

Les collectivités rencontrent d'importantes difficultés à trouver des postes qui correspondent au profil des agents. Du fait de la structure de leurs effectifs, les régions et départements sont des collectivités qui offrent peu de possibilités de reconversion pour des agents ayant peu ou pas de qualification. Cette difficulté est renforcée par une certaine résistance des agents à la mobilité hors établissements scolaires.

La plupart du temps, les collectivités orientent les agents vers les postes d'accueil dans les établissements, permettant le maintien des agents au sein des EPLE. Mais les possibilités sont limitées et certaines collectivités refusent d'en faire un principe systématique afin de ne pas stigmatiser ce poste particulier.

Des collectivités font part néanmoins des reclassements réussis vers des postes administratifs en médiathèque ou en centre médico-social. Les services des ressources

humaines s'appuient sur les compétences des agents ou l'acquisition de compétences par la formation. Des ateliers de travail sur l'évolution professionnelle sont proposés aux agents.

- La prévention

Face à cette problématique, les collectivités développent des politiques de prévention reposant sur des formations aux gestes et postures et la mise à disposition d'un matériel adapté. Grâce aux apports de l'ergonomie, les techniques professionnelles ont pu évoluer vers une réduction des contraintes physiques.

L'usure professionnelle des agents a conduit les collectivités à étoffer leurs équipes dans le secteur de l'hygiène et la sécurité. Beaucoup d'organisations ont pris en compte cette thématique en créant des services dédiés à la prévention et la santé au travail.

3. Difficultés sociales

Les services de ressources humaines ont été frappés par la fragilité de ces personnels et les situations sociales ou économiques dramatiques de certains agents. Les collectivités ont été conduites à prendre en compte des difficultés de différents ordres :

- le faible niveau de qualification et les situations d'illettrisme
- les situations de surendettement et de détresse sociale
- les conduites addictives

Les collectivités ont dû faire un effort d'adaptation des procédures, des outils et des modalités de communication. Elles ont fréquemment renforcé les services RH en recrutant des conseillers et des travailleurs sociaux qui ont pour mission d'accompagner les agents qui vivent des difficultés personnelles ou familiales importantes.

E. L'adaptation des outils de ressources humaines

L'accueil des agents des collèges et lycées a nécessité d'adapter les procédures à ce nouveau public. Les collectivités sont globalement inscrites dans une gestion individualisée et professionnalisante à travers un travail sur des outils d'évaluation et d'identification des métiers.

Le dispositif d'évaluation adopté pour les agents des collèges et lycées est généralement inspiré de celui de la collectivité. La plupart du temps, les régions et les départements appliquent la procédure valable pour leurs autres agents. Des simplifications ont cependant pu être introduites pour alléger le dispositif. Certaines collectivités ont mis en place des groupes de travail pour pouvoir l'adapter.

Dans tous les cas, ce sont les gestionnaires des EPLE qui réalisent l'évaluation annuelle des agents. Les collectivités ont souhaité former à l'entretien d'évaluation les gestionnaires et encadrants de proximité et leur fournissent des supports de type protocole ou guide de l'évaluation.

La volonté des collectivités est de pouvoir mettre en place un management par objectif par l'intermédiaire des gestionnaires. Certaines ont même lié la réalisation des objectifs fixés à l'obtention d'une prime d'objectif pour motiver les agents et accélérer leur acculturation.

Alors que les entretiens d'évaluation se développent et se démultiplient (évaluation annuelle, évaluation pour les promotions), la tendance globale est plutôt à une suppression de la notation. Si l'ensemble des collectivités ne l'a pas encore effectué, elles sont en cours de réflexion et de négociation avec les syndicats à ce sujet.

En tant que support d'échange entre évaluateur et évalué, les collectivités ont beaucoup travaillé sur la définition des fiches de poste. Ces outils permettent de définir des activités précises à partir desquelles peut se dérouler l'évaluation des agents.

Les collectivités ont également beaucoup travaillé sur des cartographies des emplois et l'identification des métiers dans des perspectives de reconnaissance et de professionnalisation des agents. Certaines ont œuvré à établir une correspondance entre le métier exercé et le grade occupé afin de gratifier les agents. En liant déroulement de carrière et parcours professionnel, l'objectif des collectivités est de mettre en place leur propre politique d'avancement.



QUATRIEME PARTIE

VECU ET PERSPECTIVES

Une phase transitoire de deux ans est prévue par la loi pour permettre aux agents d'exercer leur droit d'option en choisissant l'intégration ou le détachement. Les agents ont opté pour la fonction publique territoriale de façon très massive. Le droit d'option a été exercé par les agents soit dès la première vague, soit plus progressivement. Les agents ont parfois attendu avant d'opter par inquiétude, carence d'information, ou par résistance syndicale. Mais dans tous les cas, à terme, une très grande majorité des agents a opté. Parmi ceux qui n'ont pas opté, beaucoup d'agents étaient proches de la retraite.

Concernant les modalités d'option, les proportions varient d'une collectivité à l'autre, elles s'établissent globalement selon un ratio de 2/3 d'agents optant pour l'intégration et d'1/3 pour le détachement.

D'après le rapport de la Cour des Comptes datant d'octobre 2009², « sur 83% des effectifs ayant exercé leur droit d'option, 61% ont opté pour une intégration dans la fonction publique territoriale et 22% ont choisi d'y être détachés pour une durée illimitée. Les personnels qui n'ont pas formulé d'option, ont été détachés d'office le 1^{er} janvier 2009 ».

La décision des agents est fortement liée aux avantages perçus à intégrer la collectivité, qu'ils soient d'ordre financiers ou plus qualitatifs.

A. L'accès à de nouveaux dispositifs

Parmi les changements liés au transfert, les interlocuteurs ont pointé l'attrait d'un certain nombre de dispositifs, auxquels l'accès des agents était jusque là limité, voire inexistant. A différents niveaux, l'intégration des agents est passée par la découverte d'une possible amélioration de leur situation.

1. Le régime indemnitaire

Le régime indemnitaire proposé par les collectivités a souvent été l'élément déclencheur de l'exercice du droit d'option pour les agents. Même s'il diffère d'une collectivité à une autre, le régime indemnitaire octroyé par les collectivités est généralement largement supérieur à celui de l'Education Nationale. La différence est moins nette pour les agents des établissements du Ministère de l'Agriculture, dont le régime indemnitaire était précédemment plus favorable.

Dans certains cas, le régime indemnitaire des agents a triplé. Face à cette dépense non compensée, la majorité des collectivités a préféré échelonner cette augmentation, la plupart du temps sur trois ans.

Pour beaucoup de collectivités, le régime indemnitaire des agents des EPLE est encore inférieur à celui des autres agents. La différence se justifie par un régime indemnitaire propre au cadre d'emplois spécifique des agents des établissements d'enseignement, et une indemnité liée aux services centraux (l'I.E.M.P., indemnité d'exercice des missions de

² La conduite par l'Etat de la décentralisation, rapport public thématique, Cour des Comptes, octobre 2009

préfecture). Les collectivités envisagent cependant l'alignement, mais sur plusieurs exercices pour en amortir le coût. Beaucoup prévoient d'atteindre un régime indemnitaire unique à l'horizon 2011.

Des groupes de travail ont été mis en place sur l'attribution du régime indemnitaire dans l'ensemble de la collectivité. Certaines collectivités ont opté pour le système du régime indemnitaire modulable en fonction de l'évaluation annuelle.

Les représentants syndicaux reconnaissent cette importante amélioration, mais soulignent les différences existantes d'une collectivité à l'autre : « un grand fossé s'est creusé. Avant, on était tous dans le même organisme. »

Les gestionnaires des EPLE quant à eux rapportent les tensions que cette augmentation du régime indemnitaire des agents TOS a pu susciter au sein des établissements. D'après l'un d'entre eux, « les fonctionnaires administratifs sont largement moins bien payés ».

Mais surtout, l'augmentation du régime indemnitaire des agents TOS vient casser la correspondance existante entre la hiérarchie des salaires et la hiérarchie des fonctions dans l'établissement. D'après les gestionnaires, cette situation est particulièrement mal vécue par les agents administratifs et les agents de laboratoire.

2. La carrière

- Une évolution accélérée mais plafonnée

L'évolution de carrière dans les collectivités est attractive pour les agents des collèges et des lycées. Ce déroulement de carrière plus rapide qu'à l'Education Nationale s'explique par :

- des ratios avantageux
- un avancement à l'ancienneté minimum
- l'absence d'examen professionnel entre le 1^{er} et 2^{ème} grade, propre au cadre d'emplois spécifique
- l'ancienneté des agents des EPLE.

Dans une collectivité, l'avancement de grade a permis à plus de 80% des agents transférés de bénéficier d'une promotion. Pour un agent, « dans ma situation, en arrivant ouvrier principal, je n'avais aucune chance d'être maître ouvrier à l'Education Nationale. J'ai attendu un an avant d'opter, et j'ai été nommé maître ouvrier en 2007, ce que j'attendais depuis des années. Si j'étais resté à l'EN, ce n'était pas pris en compte. »

Les gestionnaires d'EPLE soulignent aussi que l'avancement d'échelon régulier permet d'éviter les stagnations, fréquentes à l'Education Nationale. Ils valorisent également les « coups de chapeau », promotions proposées par certaines collectivités aux agents avant leur départ en retraite.

Toutefois, si l'avancement est plus rapide, le plafond est vite atteint. Les agents progressent plus vite dans leur cadre d'emplois mais la promotion reste bloquée. Certaines collectivités ont entamé une réflexion sur l'ouverture vers la catégorie B, même si beaucoup déclarent être restreintes par leurs capacités financières.

Pour les services de ressources humaines des collectivités, la question des perspectives proposées aux agents reste posée, notamment pour les cuisiniers. Certains chefs cuisiniers, à la tête de services de restauration importants, évoluent vers des fonctions de gestion et mériteraient amplement d'accéder à la catégorie B. Le problème est particulièrement prégnant pour ce métier, pour lequel les collectivités rencontrent de réelles difficultés à recruter.

- Un rejet du cadre d'emplois spécifique

Plutôt que de les intégrer dans l'un des cadres d'emplois existants, la décision a été prise lors du transfert de créer un cadre d'emplois spécifiques pour les personnels TOS. Celui-ci fait l'objet aujourd'hui de nombreuses critiques. La carrière des agents des collèges et des lycées est notamment bloquée par ce cadre d'emplois spécifique. Pour les représentants syndicaux, « le cadre d'emplois spécifique est une hérésie » et « enferme les agents totalement ».

Pourtant, l'intention initiale des syndicats de l'Education Nationale était de répondre aux inquiétudes des agents afin qu'ils soient assurés de rester dans les établissements scolaires. Le cadre d'emplois était censé protéger les avantages acquis des agents TOS, tels que les vacances scolaires et manifester leur appartenance à la communauté éducative. Pour un représentant syndical, « la création d'un cadre d'emplois spécifique a été vue comme une reconnaissance et une garantie de maintien dans l'emploi durable ».

Mais aujourd'hui, ce cadre d'emplois est perçu moins comme une protection que comme un frein à la mobilité et à la promotion et bloquant la mise en place d'un régime indemnitaire unique. Beaucoup de représentants syndicaux demandent sa suppression et l'intégration des agents des EPLE dans les autres cadres d'emplois de la fonction publique territoriale.

- Une refonte déstabilisante pour les agents

Les statuts d'ouvriers professionnels, de maître ouvrier ou d'ouvrier d'entretien et d'accueil ont laissé place à un cadre d'emplois générique d'adjoint technique des établissements d'enseignement. Les agents ont très mal vécu cette refonte des cadres d'emplois et leur intégration à un nouveau cadre d'emplois englobant, qui génère une absence de distinction.

Ces appellations étaient très structurantes pour les agents et constitutives de leur identité professionnelle. Leur disparition a généré un sentiment de dévalorisation et la crainte d'une perte de reconnaissance professionnelle.

3. L'action sociale

Les agents des EPLE ont tout d'abord bénéficié de l'ensemble des dispositifs préalablement existants dans les collectivités. Beaucoup de collectivités sont adhérentes au comité national d'action sociale (CNAS) pour les personnels des collectivités territoriales. Mais l'arrivée des TOS a souvent nécessité un ajustement, voire un développement de certains services pour s'adapter à ce nouveau public.

Les agents des collèges et des lycées peuvent adhérer au comité des œuvres sociales (COS) de la collectivité. L'accueil des agents TOS a donné aux COS une envergure différente, surtout si l'octroi des prestations est favorable pour les agents à faible revenu. Dans certains cas, l'augmentation du budget a même donné lieu à des difficultés de gestion qui ont nécessité une réorganisation du dispositif d'action sociale.

Selon un gestionnaire, les prestations initiales du COS, telles que les « chèques lecture », ne font pas partie de la culture des agents et ne les touchent pas. Certaines collectivités ont donc souhaité refondre l'offre pour des agents de catégorie C, « qui n'ont ni les mêmes loisirs, ni les mêmes destinations de voyage ». D'autre part, les dates des voyages proposées ont dû être adaptées pour prendre en compte les congés scolaires des agents des établissements d'enseignement.

Les chèques vacances ont rencontré un grand succès parmi les agents. Ils représentent souvent le montant le plus important de l'action sociale. Les collectivités ont aussi développé un large panel de prestations :

- des allocations de rentrée scolaire ou de garde d'enfant
- des allocations prévoyance
- des tickets restaurant pour les journées de permanence
- des prêts d'honneur à taux zéro.

Des prestations sociales sont aussi prévues en cas de difficultés financières, tel le fond d'intervention sociale ou de secours exceptionnel. Les agents TOS déposent un nombre important de dossiers, notamment lorsqu'ils sont en situation de surendettement. Pour un interlocuteur de collectivité, « ce sont des personnels qui touchent peu, mais qui contractent souvent des crédits à la consommation ».

Cette mission est le plus souvent prise en charge par le nouveau service social de la collectivité. Les situations sociales difficiles donnent lieu à un suivi spécial par les assistants sociaux. Leur action consiste à attribuer des aides financières, mais aussi à fournir un appui aux agents dans la réalisation de leurs démarches pour faire valoir leurs droits les cas échéants.

Certaines mesures ont été particulièrement populaires parmi les agents, plus pour des raisons symboliques que financières. Il s'agit de l'arbre de Noël et des vœux du Président. Selon un agent, « on a eu l'impression d'être comme tout le monde ». Ces rencontres sont constitutives de la construction d'une appartenance identitaire à la collectivité et d'une cohésion entre les agents, qui n'avaient que peu d'occasion de se réunir ensemble. Ces deux mesures sont par ailleurs totalement nouvelles pour les agents des EPLE.

4. La médecine préventive

Les collectivités ont mis en place des visites médicales annuelles obligatoires et systématiques. Cette mesure est très importante pour les agents, qui rencontrent de nombreux problèmes de santé. D'après un représentant syndical, « avant, on voyait au mieux un médecin agréé de temps en temps ». Pour les syndicats, les collectivités mènent une véritable politique au niveau des maladies professionnelles.

Dans la plupart des cas, régions et départements ont mis en place un partenariat avec les centres de gestion pour les visites médicales des agents des établissements scolaires, plus rarement avec des associations préventives. Un travail a dû être mené pour élaborer des procédures permettant aux médecins de mieux connaître l'historique des situations et les fiches de postes des agents. Dans d'autres collectivités, ce sont les médecins internes qui réalisent ces visites.

5. La formation

- Un effort de formation conséquent

Les collectivités se sont fortement impliquées dans la mise en œuvre d'actions de formation à destination des agents des établissements d'enseignement. Elles ont fourni un effort important en la matière pour pouvoir répondre aux besoins. Selon un interlocuteur des services de ressources humaines, « en formation, on a la volonté de mettre le paquet ».

La mise en place d'une politique de formation a commencé par un recensement des besoins. Les collectivités ont constaté d'importants déficits en termes de formation, et particulièrement concernant les formations réglementaires. Elles se sont employées à fixer des priorités, traduites en grands axes dans des plans de formation.

Les collectivités ont d'abord défini des priorités collectives pour « parer à l'urgence ». Leur volonté est avant tout de rattraper le retard en regard de la réglementation. A cet effet, elles ont cherché à former tous les agents des établissements d'enseignement. L'objectif était que tous les agents aient été formés au moins une fois, et les formations sont désormais dispensées pour tout nouveau recrutement. Afin de rendre ces formations accessibles, elles ont été délocalisées sur site et dispensées le plus possible en proximité des agents.

Du fait de la spécificité de leurs besoins, les plans de formation sont propres aux personnels TOS. Mais nombre de collectivités souhaitent, à terme, les intégrer dans leur plan de formation global. Le plus souvent, des partenariats avec le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) ont été mis en place, et ont débouché sur une offre de formation spécifique.

- Une priorisation des formations

Dans un premier temps les collectivités ont mis l'accent sur les formations obligatoires. Les effectifs formés ont été conséquents, car la volonté a été de mobiliser l'ensemble des agents. Le choix s'est porté sur quatre principaux types de formation :

- Formation à l'hygiène et la sécurité
- Habilitations diverse
- Formation aux gestes et postures
- Méthode HACCP dans le domaine de la restauration

Un grand nombre de formations à l'hygiène et la sécurité sont réalisées en interne par les conseillers en hygiène et sécurité de la collectivité. Dans ce domaine d'autres formations ont également été dispensées :

- Formation au sauvetage
- Secourisme du travail
- Prévention incendie
- Travail en hauteur
- Certificat d'aptitude à la conduite en sécurité (CACES)
- Formation des agents chargés de la mise en œuvre (ACMO)...

Outre les formations obligatoires, les collectivités ont également proposé des formations de professionnalisation, avec une entrée métier :

- Restauration
- Accueil
- Entretien
- Equipes mobiles

Beaucoup de collectivités ont priorisé dans un premier temps la restauration en lien avec un l'élaboration d'un projet de restauration pour la collectivité portant sur l'hygiène alimentaire, la qualité, l'éducation nutritionnelle, les circuits courts. La valorisation des fonctions d'accueil et d'entretien vient le plus souvent dans un deuxième temps. Dans tous les cas, les formations techniques sont accessibles aux agents à partir du catalogue de formation.

Les collectivités ont également mis en place d'autres types de formation à destination des agents des collèges et des lycées:

- Des formations au management de proximité, notamment à l'intention des chefs de cuisine et des seconds
- Des formations à l'évaluation, intégrant les gestionnaires des EPLE
- Des formations communes à l'ensemble de la collectivité, telles que celles sur le développement durable

- Des formations à l'outil informatique, dans le cadre des formations de droit commun pour les régions
 - Des remises à niveau et actions de lutte contre l'illettrisme, qui concernent un nombre important d'agent
 - Des préparations aux concours, dont les demandes sont émergentes mais montent en charge
- Un dispositif reconnu par les gestionnaires et les syndicats

Les gestionnaires des EPLE attestent de l'effort fourni par les collectivités en termes de formation. Pour eux, les formations proposées présentent plus de choix, sont plus ciblées et permettent plus d'ouverture pour les agents. Ils constatent également une amélioration de la qualité au niveau de l'exécution des tâches.

Les gestionnaires soulignent les bienfaits pour les agents de sortir de l'établissement et de rencontrer leurs collègues dans ce cadre. Selon l'un d'entre eux « pour les agents, c'est en bonheur d'être en formation ».

Toutefois et selon eux, les bénéfices des formations pourraient être mieux exploités. En effet, les gestionnaires des EPLE n'ont pas connaissance du contenu des formations, ce qui ne favorise pas les possibilités d'application dans le poste des apports acquis par l'agent. Selon l'un d'entre eux, « il reste à inventer le lien entre l'évolution de la compétence et la pratique ». Cette situation amène un décalage entre le quotidien des agents et la formation ce qui peut porter à terme des risques de frustration.

Certains reprochent aux collectivités d'avoir trop priorisé certaines formations. Pour un gestionnaire, « l'accent a été mis plutôt sur ce qui se voit : la restauration, l'accueil, plus que sur le quotidien. » Enfin, les gestionnaires insistent également sur les difficultés suscitées par les départs en formation pour la gestion des emplois du temps.

Les syndicats reconnaissent eux aussi l'importance du dispositif de formation proposé aux agents. Ils témoignent d'une pratique auparavant quasi inexistante, ou uniquement pour les agents de la restauration. Selon un représentant syndical, « avant il n'y avait pratiquement rien. Les chefs de service n'envoyaient pas en formation. C'était une gestion académique. J'ai suivi deux formations en 30 ans. »

Désormais, la formation est ouverte à tous et dispensée en proximité. Alors que les agents TOS n'avaient pas cette culture et pouvaient parfois être réticents à partir en formation, ils sont devenus très demandeurs de formation. L'accès à la formation a permis également de mettre en lumière les situations d'illettrisme et de proposer aux agents concernés des actions adaptées.

Les syndicats soulignent cependant que les formations sont plus orientées sur des aspects professionnels que sur la promotion des agents. Ils souhaiteraient notamment que soient développés plus de formations qualifiantes. Ils rapportent également les freins que peuvent poser certains gestionnaires et chefs d'établissement pour les départs en formation, au moyen d'avis défavorables et de rétention d'information.

6. Le réseau informatique

Les collectivités ont mis en place des projets d'informatisation comprenant l'installation de postes informatiques dédiés spécifiquement aux agents TOS dans les établissements. Ces postes ont vocation à donner accès à l'intranet, à la messagerie personnalisée, à la bourse de l'emploi pour la mobilité, au catalogue de formation. Les collectivités se situent dans ce domaine à différents stades d'avancement.

Lorsque ces postes existent, leur utilisation n'est pas encore complètement avérée. D'une part, les procédures d'accès ne semblent pas toujours évidentes pour les agents. Les gestionnaires témoignent de nombreuses sollicitations des agents pour les accompagner sur cet outil.

D'autre part, la localisation des postes est problématique. Les postes doivent se situer dans un endroit accessible et propre aux agents. Un représentant syndical rapporte les difficultés rencontrées pour se réapproprier un poste initialement déposé dans les locaux des enseignants.

B. La gestion de proximité

Mais au-delà de l'accès à ces dispositifs se joue dans le transfert une autre forme de relation des agents à l'institution. Les syndicats et agents qualifient leur rapport avec leur nouvel employeur par trois principaux aspects : la proximité, l'écoute et la reconnaissance. Tous les interlocuteurs rencontrés font part du gain qu'a représenté le transfert pour les agents sur ces aspects.

- Les avantages de la proximité

La gestion de proximité des collectivités semble être le premier élément qui ait frappé les agents. « On n'est plus géré par un gros appareil administratif » déclare un représentant syndical. La proximité des lieux de décision facilite pour les agents le recours à la collectivité.

Les agents apprécient d'avoir des interlocuteurs identifiés et disponibles : « dès qu'on a un souci, il y a toujours quelqu'un pour s'occuper de nous. Les agents ont été répartis en fonction de la liste alphabétique à des interlocuteurs au conseil général. On contacte le conseil général quand on a un souci familial, quand on a un souci avec la gestionnaire, c'est beaucoup plus accessible ». Les personnels signalent l'importance d'avoir un interlocuteur repéré et stable dans le temps. « Au Rectorat, on n'avait jamais un interlocuteur unique ».

Les agents soulignent l'écoute et la réactivité des collectivités. Ils constatent une meilleure prise en compte de leurs difficultés et une volonté de les régler. Les dispositifs mis en place permettent aussi de proposer rapidement des solutions quand les problèmes se présentent. Les assistants sociaux, les médecins, les psychologues, mais aussi la DRH, permettent d'assurer le relais en cas de difficulté. « Il y a plus de réactivité pour gérer l'urgence ».

Pour être au plus près des personnels TOS, les collectivités ont souhaité mettre en place une communication directe avec les agents. Selon un représentant syndical, « Les TOS n'avaient pas l'habitude d'être informés. Maintenant l'information est envoyée à chaque personne ».

- Un sentiment de valorisation

Les agents ont le sentiment d'une reconnaissance de leur travail et des difficultés qu'ils rencontrent. L'intérêt qu'a porté la collectivité à leurs profils, aux conditions de travail, à leurs métiers, est perçu comme la preuve d'une véritable considération. La forte mobilisation des politiques lors du transfert a également participé de ce sentiment de reconnaissance. Pour un agent, « on s'est sentis désirés et valorisés ».

Les collectivités remarquent elles-mêmes que cet intérêt est apprécié par les agents : « Ils ont le sentiment que l'on s'occupe d'eux, même si ce n'est pas encore parfait. Ils sont d'ailleurs devenus plus exigeants car ils sentent qu'il y a une écoute ».

La reconnaissance passe aussi par une valorisation de leur activité à l'extérieur. L'action de communication d'une collectivité sur les métiers des personnels des établissements d'enseignement à destination du grand public a largement été appréciée par les agents.

- Un dialogue social favorisé

Les représentants syndicaux reconnaissent les efforts déployés par les collectivités pour les intégrer : « Le conseil général a fait le maximum en termes d'écoute et d'attention car les agents étaient en situation d'abandon sur des métiers étrangers à ceux du conseil général ».

Ils déclarent également bénéficier d'une meilleure qualité de dialogue social du fait de la proximité. La proximité des interlocuteurs permet de les interpeller directement. Ils sont reçus facilement et rapidement par la direction des ressources humaines quand ils la sollicitent, et même par les directions générales en cas d'urgence. « L'écoute est plus directe qu'à l'Etat, ils sont plus près de nos problèmes ». En cas de difficulté persistante, les représentants syndicaux ont également la possibilité de faire appel aux élus.

Les collectivités se sont investies dans des relations de dialogue et de concertation avec les organisations syndicales. Il existe peu de relations conflictuelles entre syndicats et collectivité. Pour un syndicaliste, « ce qui est important, c'est l'écoute, même si on n'est pas d'accord ».

Les collectivités veillent à ce que les réunions et rencontres avec les syndicats soient fréquentes et à les associer aux groupes de travail. « On rencontre la DRH très régulièrement. On a beaucoup de groupes de travail, en plus des CTP, CAP, CHS. On s'occupe de nous, on nous réunit en groupes de travail et en formation ».

L'écoute et la proximité des collectivités donnent aux organisations syndicales de plus grandes possibilités de négociation : « Un travail est mené actuellement sur les 35h et les fiches de postes. Ce sont des discussions, des échanges, on arrive à se mettre d'accord. Et dans l'ensemble, on arrive à obtenir des choses pour le personnel ».

Pour les représentants syndicaux, la reconnaissance de la compétence des agents est aussi passée par l'attribution de promotions. Beaucoup d'avancements ont été accordés par les collectivités qui n'auraient pas été possibles à l'Education Nationale.

- Un sentiment d'appartenance en construction

Globalement, l'identité des agents reste très liée à celle de leur établissement. Le sentiment d'appartenance à la collectivité n'est pas encore constitué. Pour un gestionnaire, « l'identité des agents, c'est avant tout de faire partie d'un établissement scolaire. Ils travaillent au milieu des enfants, et pour les élèves. »

Cependant, certains éléments ont pu favoriser ou renforcer ce sentiment d'appartenance à la collectivité :

- la formation, l'arbre de Noël et les vœux du Président, qui permettent des rencontres avec d'autres agents hors du cadre de l'établissement d'enseignement d'affectation
- la tenue de travail, qui identifie les agents comme membres de la collectivité

Mais d'après un représentant syndical, « le sentiment d'appartenance sera peut-être difficile à venir. La seule perspective des agents, c'est le collège. Ils sont isolés en milieu tendu. Ce sera donc long pour acquérir la culture du département ». La montée en charge des demandes de préparation aux concours de la territoriale peut néanmoins être un indicateur de cette intégration.

C. La double autorité

Pour tous les interlocuteurs rencontrés, la double autorité est la problématique principale issue du transfert. La distinction entre une autorité fonctionnelle et une autorité hiérarchique pose un certain nombre de difficultés au sein des établissements.

1. Une mise en route difficile

Dans premier temps, cette situation est mal comprise par les agents des lycées et des collèges et introduit une confusion sur les prérogatives de chaque autorité. Selon un agent, « le Président nous a accueilli en nous disant qu'on était ses employés, et pourtant notre hiérarchie directe est restée à l'Etat ».

Face à cette confusion, certains agents ont utilisé cette dichotomie. Les gestionnaires et les directions des collectivités attestent tous d'une forme de double jeu mené par les agents en début de transfert :

- d'après un interlocuteur des collectivités : « au début, on a reçu beaucoup d'appels d'agents qui contournaient les gestionnaires ».
- pour un gestionnaire : « les agents sont en situation des enfants de couples divorcés, s'il y a une opposition à l'Education Nationale, ils vont voir la collectivité ».

A cela s'ajoute la peur des gestionnaires d'être dépossédés de leur domaine de compétence par la collectivité. Selon un gestionnaire, « au départ, les équipes de direction avaient peur de perdre la main ». L'intervention de la collectivité est vécue comme une ingérence, voire une concurrence. Les avantages accordés aux personnels TOS peuvent également susciter une certaine jalousie de la part de leurs encadrants.

Si la mise en œuvre du transfert est difficile, c'est aussi parce que les pratiques et les cultures sont différentes entre les collectivités et les équipes de direction des établissements d'enseignement. Les modes de management et de communication ont donné lieu à un certain nombre de difficultés.

Les collectivités et les agents reprochent aux gestionnaires de faire de la rétention d'information, notamment pour les inscriptions à la formation et à celles relatives aux préparations concours. Les gestionnaires, quant à eux, accusent les collectivités de vouloir les court-circuiter en délivrant des informations directement aux agents sans qu'ils en aient connaissance.

Deux pratiques sont particulièrement révélatrices de ces tensions :

→ Les feuilles de paie

Un point spécifique a posé problème : la distribution des feuilles de paie. Avant les gestionnaires recevaient les feuilles de paie et les distribuaient aux agents. Maintenant elles sont directement envoyées aux agents, sous enveloppes fermées.

Pour les collectivités, « cette décision a été prise, d'une part, car il s'agit d'une information personnelle, et d'autre part, pour éviter de diffuser le montant des régimes indemnitaires, notamment auprès des agents administratifs des établissements ». Du point de vue de l'équipe de direction, « les principaux et gestionnaires n'ont plus aucun accès aux bulletins de paie, alors qu'ils sont les interlocuteurs des agents sur ce point. Du coup on ne peut pas avoir de rôle de proximité ».

→ L'évaluation et la notation annuelle des agents

Les dispositifs qui représentent le mieux les problèmes posés par la double autorité sont ceux de l'évaluation et de la notation des agents. L'évaluation est menée par l'équipe de direction de l'établissement d'enseignement mais la décision revient, en tant qu'autorité hiérarchique, à la collectivité. Dans la plupart des cas, les collectivités ont modifié les modalités d'évaluation en cours dans les établissements, en appliquant leurs propres procédures internes.

Ces nouvelles procédures ne conviennent pas toujours aux équipes de direction. Pour les collectivités, l'évaluation est conçue comme un moment d'échange, préparé, entre une demi-heure et une heure, autour des objectifs à atteindre et des vœux de l'agent en termes d'équipement, de formation, de mobilité. « L'idée est d'en faire un moment privilégié dans l'année. C'est la pratique maison. Mais les gestionnaires sont en difficulté par rapport à cet exercice : ils ont peu de formation et ce ne sont pas des gens de chez nous. C'est difficile de les faire monter en compétence ».

Les gestionnaires apprécient diversement ce nouvel outil. Certains souscrivent totalement au principe et s'impliquent dans sa mise en œuvre. D'autres sont plus dubitatifs quant à l'adaptation de cette nouvelle procédure aux profils des agents de l'établissement. Selon un gestionnaire, « l'évaluation, c'est ubuesque. Il s'agit d'un formulaire de 10 pages, comprenant des rosaces, des objectifs à fixer. On a des difficultés à poser des objectifs pour le ménage. En plus, ce sont des entretiens au bout desquels on n'a rien à donner. C'est de l'hypocrisie ».

Les évaluations sont également mal vécues par les équipes de direction quand leurs appréciations ne sont pas prises en compte. D'après un gestionnaire, « l'évaluation remonte au conseil général, mais les propositions du collèges ne sont pas suivies ».

2. Un rééquilibrage progressif

Certains problèmes posés par la double hiérarchie en début de transfert se sont atténués avec le temps.

L'appréhension des gestionnaires d'une ingérence de la collectivité a souvent été rassérée dans la pratique. Les collectivités ont été très attentives à bien respecter leurs prérogatives. Cette vigilance se traduit jusque dans l'attention aux formes : « il faut vraiment ménager les susceptibilités, définir quel niveau d'information, quel niveau de directivité, et jusqu'à s'interroger s'il faut inviter ou convoquer ? ».

Les collectivités ont également été très claires quant aux tentatives de double jeu des personnels. Elles ont renvoyé les agents vers les équipes de direction pour bien délimiter les rôles de chacun. Selon un gestionnaire, « la région, en concertation avec les représentants des équipes de direction a bien joué le jeu. Et du coup, les agents ont compris qu'ils ne peuvent pas jouer là-dessus ». Le positionnement des collectivités a permis de diminuer le nombre d'appels individuels reçus.

Cette adaptation s'est faite aussi par apprentissage réciproque des modes de fonctionnement. Collectivités et gestionnaires reconnaissent qu'au début, des erreurs ont été commises. Les collectivités ont ainsi pu inviter les agents aux vœux à 17h, sans prendre la mesure des conséquences sur l'organisation, ou encore ne pas informer les gestionnaires de départs en formation. Une collectivité témoigne que « désormais, quand une information importante est envoyée au lycée, le gestionnaire est toujours en copie ». L'idée est que pour éviter les impairs, il faut maîtriser le circuit d'information.

De la même façon, les équipes de direction des EPLE ont pris en compte la nouvelle place de la collectivité. Certains nouveaux mécanismes sont à intégrer. Selon un gestionnaire, « c'est un réflexe à avoir. Par exemple, à l'occasion d'un forum des métiers destiné aux élèves hors de l'établissement, pour lequel des agents TOS sont amenés à se déplacer, il faut penser à prévenir la région ».

Les collectivités ont mis en place des groupes de travail avec les principaux et gestionnaires volontaires pour mieux délimiter les rôles. Ces initiatives ont pour fonction de clarifier les positions respectives autant que de rassurer les établissements et favoriser le dialogue. Un gestionnaire atteste que, malgré les conditions difficiles, « les choses se sont bien déroulées, grâce à l'écoute au niveau de la DRH ».

Dans ce processus, les agents travaillant précédemment dans un Rectorat ont eu un rôle important de relais entre les deux institutions. Pour un gestionnaire, « le fait de connaître les interlocuteurs, qui étaient avant ceux du Rectorat, a facilité les choses ».

De façon générale, les interlocuteurs constatent une amélioration des relations. Cette évolution se traduit aussi dans les représentations. Les collectivités qualifient leurs relations avec les équipes de direction de partenariat. Selon une collectivité, « il a fallu du temps pour se comprendre et travailler ensemble ».

3. Des problèmes persistants

Si la situation a évolué, deux principaux points continuent à poser problème aux différents interlocuteurs.

→ Le poids des procédures

Equipes de direction des établissements et collectivités se rejoignent pour constater les marges de progression possibles sur les procédures. Alors qu'à l'Etat, un certain nombre de démarches étaient réalisables en ligne, il n'existe pas d'outil équivalent dans les collectivités. Les démarches se font par courrier, téléphone ou mail, mais sont plus chronophages et moins fiables.

Un conseil général reconnaît qu'il « demande beaucoup aux gestionnaires, qui ont parfois l'impression d'avoir régressé car ils n'ont pas les mêmes outils ». A cet effet, les collectivités travaillent avec les gestionnaires pour mettre en place un intranet ou des plateformes spécifiques.

De plus, les gestionnaires connaissent mal les normes et procédures propres aux collectivités. Un gestionnaire atteste « qu'il manque un guide procédure car on ne connaît pas les bonnes pratiques, on ne sait plus où se situer ». Les groupes de travail mis en place se sont souvent attelés à la réalisation de cette tâche.

Les gestionnaires font part aussi de leur difficulté à se repérer face à la multitude d'interlocuteurs possibles dans la collectivité. D'après un gestionnaire, « On a un problème : c'est où trouver le bon correspondant ? On a trop d'interlocuteurs : un ingénieur travaux, un technicien chauffage, un responsable de la sécurité incendie, un autre à la restauration, un à la maintenance, un en ressources humaines... On a mis un an pour comprendre l'organisation ».

→ Les cas de conflits internes

La double autorité pose aussi un problème dans les cas de conflits internes dans lesquels les gestionnaires ou les chefs d'établissement sont mis en cause. La collectivité n'a aucune autorité dans ce domaine, alors même qu'il s'agit de la gestion de leurs agents.

Le problème renvoie au lien direct et quotidien avec les agents. Selon une collectivité, « quand il y a un principal ou un gestionnaire qui dysfonctionne avec les équipes de la collectivité, c'est insoluble. La collectivité n'a aucun poids, il n'y a que l'inspection académique qui peut intervenir. C'est beaucoup moins direct, et les agents en pâtissent ». C'est précisément pour ce type de situations que les collectivités souhaiteraient un transfert des gestionnaires.

D. Bilan et perspectives

1. Vers un rapprochement des cultures

Tous les acteurs de ce transfert s'accordent pour dire que les agents ont gagné à intégrer la fonction publique territoriale. De l'avis de tous, la situation initiale des personnels TOS s'est considérablement améliorée. Pour une collectivité, « Ca ne pouvait pas être pire. La moindre chose que la collectivité faisait était déjà un mieux, mais il reste encore beaucoup à faire ».

Les organisations syndicales reconnaissent largement les bénéfices du transfert aux collectivités, malgré leur opposition au début du processus. Pour un représentant, « malgré la réticence initiale, les agents sont gagnants à 80%, pour ne pas dire 100%. Le transfert a été positif, les agents sont contents ».

Les principales revendications portent sur :

- la suppression du cadre d'emplois spécifique
- l'accès à la catégorie B
- le transfert des gestionnaires aux collectivités.

Les collectivités constatent la conclusion progressive des grands chantiers et une stabilisation au niveau de la gestion. Elles peuvent désormais s'atteler à des chantiers plus spécifiques en termes de politique de ressources humaines. Selon une collectivité, « On est maintenant dans une deuxième phase de digestion. Maintenant seulement le conseil général est en capacité de faire son métier de gestionnaire des ressources humaines. Au total il a fallu trois ans pour absorber les transferts ».

Les perspectives de travail s'attachent aujourd'hui :

- aux problématiques de santé et à la mise en place d'une véritable politique de reclassement
- à la possibilité de définir des politiques de formation plus ciblées, une fois les formations réglementaires auprès d'effectifs importants achevées
- au développement d'outils de ressources humaines, portant sur les démarches métiers et la professionnalisation des agents.

Les interlocuteurs observent un rapprochement progressif des cultures entre les deux institutions. Et ce rapprochement est le fait d'une volonté de chacun des acteurs. Un interlocuteur d'une collectivité remarque que « la collectivité avait sans doute mal mesuré qu'il fallait que elle aussi bouge, et qu'elle n'attende pas uniquement que les agents TOS vienne vers elle. Il a fallu apprendre à se positionner de leur point de vue ».

Mais la principale difficulté du transfert pour les collectivités reste financière. Les compensations issues de l'Etat ne couvrent pas les dépenses engagées par les collectivités pour accueillir ces nouveaux personnels. Les pistes envisagées pour y remédier sont :

- un ajustement par les départs en retraite
- la mise en place de groupement d'achat (restauration, énergie)

2. Le transfert des gestionnaires

Agents et collectivités rencontrés appellent de leurs vœux le transfert des gestionnaires des EPLE vers les collectivités. Pour un représentant syndical, « le transfert s'est arrêté en chemin et aurait du être total ». Les organisations syndicales souhaitent que le gestionnaire soit employé par la collectivité pour qu'il devienne une hiérarchie directe.

Les collectivités soulignent les difficultés relatives à la double autorité. Si le rapprochement de culture avec les agents est en œuvre, des difficultés persistent encore avec les gestionnaires. Pour une collectivité, « il devient urgent qu'ils soient transférés. Les situations deviennent très difficiles à traiter et la collectivité n'a pas d'autorité sur eux ».

Certains gestionnaires expriment eux aussi le désir d'être transférés vers la fonction publique territoriale. Les conditions d'accueil des personnels TOS ont pu faire naître l'envie de profiter également des avantages proposés. Un gestionnaire observe que « le passage à la collectivité représente même un eldorado : on va nous écouter, mieux nous rémunérer, avoir des perspectives de carrière, un accès à la formation ».

De plus, le travail avec les collectivités représente une grande partie de leur activité. Pour une gestionnaire, « la Région gère déjà le patrimoine, les actions de fonctionnement, l'équipement et le personnel TOS. Il paraît logique que l'équipe de direction soit elle aussi transférée ».

Mais le transfert est différemment perçu selon la façon d'exercer sa mission. Alors que certains gestionnaires ont pour principal interlocuteur la collectivité, d'autres sont plus centrés sur la comptabilité, la gestion des personnels TOS étant marginale. Ces derniers sont peu favorables à une intégration à la collectivité, dont ils discernent moins l'utilité.

Mais les inquiétudes des gestionnaires portent surtout sur la préservation de l'autonomie des établissements et du binôme de l'équipe de direction. La plus grande résistance au transfert porte sur la scission de l'unité de la direction qu'elle entraînerait. Pour un gestionnaire, « Le principal définit la politique de l'établissement à laquelle le gestionnaire adhère. Est-ce qu'on peut continuer le pédagogique si on n'a plus la main sur la gestion ? ».

La crainte que le transfert des gestionnaires instaure une diarchie à la tête des établissements est aussi partagée par les collectivités. Les problématiques qu'elles rencontrent face aux conflits internes concernent également le chef d'établissement. Et le transfert des gestionnaires ne règlera pas ces difficultés. Pour une collectivité, « le fait que le principal reste seul n'est pas un gage de prise en compte des problématiques de management des personnels. Ce ne serait pas forcément souhaitable, car peu efficace ».



Globalement, l'ensemble des acteurs du transfert reconnaît le gain que l'intégration à la fonction publique territoriale a représenté pour les agents. Quatre ans après sa mise en œuvre, quelques grands points forts se dégagent en conclusion :

➤ La forte implication politique des collectivités dans le transfert :

Alors que certains élus s'étaient opposés au transfert sur la scène nationale, ils n'en ont pas moins tenus à réunir les meilleures conditions pour accueillir les personnels TOS. L'exécutif s'est mobilisé tout au long de la mise en œuvre du transfert : en amont avec la visite des établissements, à l'occasion des vœux, ou encore lors des processus de négociation.

Les élus se sont fortement engagés auprès des établissements à ne pas bouleverser l'organisation en place, notamment concernant l'attribution des dotations. Leur implication se traduit aussi par la mobilisation exigée des agents des services centraux pour mettre en œuvre tous les moyens nécessaires au bon déroulement du transfert.

➤ Le « choc culturel » des collectivités :

L'accueil des personnels TOS a représenté un véritable bouleversement pour les régions et départements. L'arrivée d'effectifs importants pour des collectivités de petite taille comme les régions, et majoritairement de catégorie C, a déjà fortement impacté la structure globale des effectifs.

Le changement le plus profond est issu de la découverte des situations médicales et sociales des agents, et la nécessaire adaptation des pratiques de gestion des ressources humaines qu'elles ont nécessitées. La réflexion sur l'absentéisme, l'étendue des problématiques d'aménagement de poste et de reclassement, l'importance des formations obligatoires à mettre en place, ne sont que des exemples parmi d'autres de l'inflexion introduite par l'arrivée des agents TOS.

Il est à noter que les anciens agents du rectorat transférés aux collectivités ont joué un rôle important d'intermédiaire dans le processus d'intégration.

➤ La difficile appropriation du système nouveau de mobilité

Au delà des bénéfices financiers ou statutaires, les agents ont souligné les avantages en termes de proximité, d'écoute et de concertation issus de leur transfert vers la fonction publique territoriale. Toutefois, la nouvelle gestion des mobilités semble être un des rares éléments qui continuent à poser problème aux personnels des lycées et des collèges.

La référence au barème appliqué à l'Education Nationale est encore très prégnante. En comparaison, le dispositif territorial est considéré comme relativement arbitraire. De plus, la nécessité pour les agents de défendre leur candidature devant un jury est associée à une démarche « commerciale », jugée à l'opposé des valeurs du service public.

Globalement on observe une satisfaction générale des interlocuteurs rencontrés à propos du transfert des agents des lycées et des collèges, alors même que leur intégration dans la FPT constitue un processus qui prendra du temps, comme l'atteste leur attachement profond à l'établissement d'enseignement qui constitue leur cadre de travail quotidien.



METHODOLOGIE

• La méthode retenue

Cette étude, réalisée par le CNFPT, fait suite à une commande du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale. Elle se fonde sur une approche qualitative pour restituer le vécu du transfert et des dispositifs mis en œuvre pour assurer l'accueil des personnels TOS.

A cet effet, l'étude repose sur l'analyse d'entretiens semi-directifs réalisés en situation de face à face de mai à décembre 2009.

Afin de recueillir le point de vue des principaux acteurs du transfert, ont été rencontrés :

- des interlocuteurs des directions des ressources humaines, des directions de l'éducation ou des services techniques des collectivités
- des gestionnaires, des principaux et des proviseurs des établissements d'enseignement
- des représentants syndicaux et des agents des lycées et des collèges

Le point d'entrée choisi a été la collectivité, qui a ensuite organisé les rencontres avec les différents interlocuteurs.

• Les collectivités rencontrées

Les collectivités ont été sélectionnées selon les critères suivants :

- le type et la taille de la collectivité
- la zone géographique (couverture de l'ensemble du territoire métropolitain)

Vingt trois collectivités ont été rencontrées, comprenant huit régions et quinze départements.

• Les interlocuteurs interrogés

	Nombre d'entretiens	Nombre de personnes rencontrées
Directions des collectivités	27	65
Equipes de direction des EPLE	14	25
Agents et syndicats	19	29
TOTAL	60	119

• Le questionnement abordé

Le questionnement a été différencié en fonction des interlocuteurs :

- Pour les directions des ressources humaines et de l'éducation des collectivités, il a porté sur la préparation du transfert, la conduite des négociations, l'impact sur l'organisation, ainsi que sur les dispositifs mis en place pour accueillir les agents.
- Pour les personnels des lycées et des collèges, les représentants syndicaux, et les directions des EPLE, il a porté sur le vécu global des évolutions amenées par le transfert.