



Note du collectif Politiques publiques sur le Congrès des maires de France

Le 107^{ème} congrès des maires de France vient de se tenir à Paris. Il a été notamment marqué par l'intervention du chef d'État-major des armées, le général Mandon, mandaté par le président Macron pour tenir un discours guerrier et anxiogène, invitant les élus – par conséquent les personnels - à préparer la guerre et à accepter de votre mourir « nos enfants » !

Pour la CGT, plutôt que de préparer et annoncer comme inéluctables les futures guerres, il serait plus constructif pour l'avenir de travailler à les éviter ! Alors que les moyens financiers pour renforcer le service public voire le réhabiliter, le rétablir, sont en chute libre (contrairement à la loi de programmation militaire de 413 milliards d'euros et au budget militaire qui ne cesse d'enfler), Macron s'enlise dans sa marche à la guerre et voudrait toutes et tous nous y entraîner. Pour la CGT, les réactions indignées de nombreux élus suite au discours du chef d'Etat-major vont dans les sens de l'histoire que nous voulons construire, fondée sur la paix et l'amitié entre les peuples. On constate également que des élus approuvent ce discours. En ce qui nous concerne, nous ne pouvons que refuser de voir les agents territoriaux transformés en agents de la propagande guerrière des marchands de canon !

L'intervention du Chef d'Etat-Major s'inscrit dans une politique autoritaire qui ne cesse de remettre en cause les fondements de l'organisation républicaine du territoire national.

On peut lire que le congrès a mis en lumière un malaise profond chez les élus locaux, pris entre les enjeux imposés au niveau national – sécuritaires et budgétaires – et la difficulté croissante à assurer leur mission au niveau de leur collectivité :

=> De nombreux maires ont exprimé leur exaspération face à ce qu'ils considèrent être un centralisme budgétaire, estimant ne plus pouvoir agir de façon autonome sur leurs territoires.

=> Des critiques ont fusé sur l'accroissement des obligations législatives et administratives imposées par l'État, jugées inadaptées à la réalité locale et chronophages.

=> Les élus ont aussi alerté sur la montée de la violence politique, l'expansion du narcotrafic jusque dans les campagnes, la pénurie de moyens pour le sport et la culture, et le manque de moyens pour gérer les transitions environnementales et sociales.

=> Des interventions au congrès ont insisté sur le fossé entre qui se creuse entre collectivités, sur le pouvoir croissant des grandes régions – qui revendiquent un pouvoir normatif - et des métropoles au détriment des communes.

L'ombre du rapport Ravignon a plané sur le Congrès des Maires :

Le rapport Ravignon, remis au printemps 2024, a été explicitement cité comme point d'appui pour les futures réformes législatives et réglementaires annoncées par le gouvernement, notamment pour la « simplification des normes » et la « modernisation » du fonctionnement administratif. Les thèmes du rapport (coût et complexité des normes, enchevêtrement des compétences, définitions plus claires des

rôles institutionnels, encouragement aux fusions de collectivités, responsabilisation des strates administratives) ont été très discutés en séances plénières et ateliers.

Le rapport Ravignon s'attaque notamment à ce que l'Etat appelle péjorativement le « millefeuille administratif », qui est pourtant le produit des multiples réformes territoriales menées depuis des décennies. Il entend faire des propositions, pour réduire les coûts de gestion induits et les difficultés engendrées par la multiplication des dispositifs mis en œuvre, sans coordination, entre niveaux de territoires et l'État. A aucun moment il n'est préconisé de revenir à un ministère de l'Équipement en capacité d'apporter aide et conseils aux collectivités et d'assurer homogénéité et rationalité dans la gestion du réseau routier par exemple.

Plusieurs propositions du rapport, telles que la majoration de la DGF pour les communes nouvelles, la clarification des compétences pour limiter les financements croisés ou le renforcement du CNEN (Conseil national d'évaluation des normes) comme organisme de contrôle des normes, ont suscité des critiques de la part de membres de l'AMF. Le rapport propose une « majoration de 10% pendant trois ans » pour encourager les regroupements, mais l'AMF a fait part de ses réserves devant la suppression totale de certaines dotations existantes (la DTER, Dotation d'Équipement des Territoires Ruraux et la DSIL, Dotation de Soutien à l'Investissement Local), craignant « un risque de saupoudrage des montants et de versements sans lien avec les besoins de financements ».

S'agissant du sujet de la « clarification des compétences », l'AMF « se montre peu enthousiaste » sur la proposition de limiter les subventions d'équipement entre collectivités aux seules compétences partagées: cela risquerait, selon l'association, d'annuler certains financements essentiels pour les projets locaux et de « cloisonner la nature des projets en fonction des compétences ».

Sur le renforcement du CNEN, le rapport place cet organisme de contrôle au centre du dispositif de limitation des normes, mais l'AMF de son côté craint une recentralisation technocratique et veille à ce que la simplification ne se fasse pas « au détriment de la clause de compétence générale des communes, du juste emploi et de la sécurité des financements ». On a là une contradiction apparente : d'un côté, Lecornu et le rapport Ravignon proposent d'accorder davantage de pouvoir normatif aux collectivités territoriales à travers une « clarification des compétences », la différenciation et une marge d'adaptation locale plus large ; de l'autre, ils suggèrent simultanément de renforcer le contrôle des nouvelles normes (ou des adaptations) en confiant un rôle accru au CNEN, pour éviter l'inflation des normes locales et les incohérences.

Le rapport Ravignon juge la notion de chef de file « peu opérationnelle » et instille l'idée qu'il faudrait passer d'un « chef de file » coordinateur de plusieurs intervenants à un chef de file placé sur une strate décisionnelle. Dans les faits, cette position de coordination donne un avantage politique, stratégique et financier à la collectivité « chef de file », qui exerce souvent une influence dominante sur les arbitrages et les orientations concrètes, notamment quand il s'agit de répartir les financements. Il s'agirait par conséquent de formaliser cet état de fait, le chef de file étant souvent la région, le département ou la métropole. On s'avance donc vers un affaiblissement de la capacité d'initiative des communes (mais aussi à la capacité des maires à voir une position politique indépendante du chef de file), qui se retrouveraient de plus en plus subordonnées aux choix politiques d'une strate supérieure disposant des ressources financières.

Enfin, il est nécessaire de rappeler que le rapport Ravignon défend la décorrélation du point d'indice pour la fonction publique territoriale, dans l'objectif de permettre aux employeurs locaux de choisir la rémunération de leurs agents selon des critères spécifiques. Dans les faits, les collectivités les plus importantes, les « chefs de file » auront la capacité de recruter les personnels qualifiés dont elles ont besoin et les communes n'auront d'autre choix que de suivre les injonctions de l'échelon supérieur si elles ne veulent pas s'effondrer. La décorrélation du point d'indice signifierait la mise à mort définitive du statut national de la fonction publique territoriale, l'effondrement de toute garantie égalitaire des agents sur le plan national et l'ouverture d'une concurrence accrue entre les collectivités sur le terrain de l'attractivité salariale.

La CGT, qui exige l'abrogation de la loi dite de Transformation de la fonction publique, rejette le rapport Ravignon comme toutes les politiques dites de « différenciation » et revendique des prestations et droits égaux dans tout le pays pour les usagers comme pour les fonctionnaires, conditions fondamentales pour une véritable démocratie communale.

Poursuite et aggravation de la loi 3 DS (différenciation, décentralisation, déconcentration et simplification)

Sébastien Lecornu a annoncé au 107e Congrès des maires l'ouverture d'une « nouvelle étape de la décentralisation », affirmant que « le temps est venu de clarifier ce que doit faire chaque niveau de collectivité » et promettant « une loi simple, concrète et rapide » avant les prochaines élections municipales. Il a insisté sur la nécessité de « repartir du terrain pour bâtir les solutions » et a déclaré : « Nous allons nettoyer ce qui est inutile ou incompréhensible dans les textes », faisant référence à la volonté de supprimer une « centaine de normes » et d'envisager des « méga-décrets » pour simplifier l'administration locale. Lecornu a souligné que « la décentralisation, ce n'est pas l'addition de normes mais la clarification des responsabilités », et qu'il entendait mettre fin à « l'enchevêtrement des compétences » dans le prétendu « millefeuille territorial ».

Sur la logique différenciée, il a évoqué la possibilité que « les collectivités puissent adapter certaines politiques au contexte local, dans un cadre sécurisé », affirmant : « Le principe de différenciation ne doit pas conduire à l'inégalité, mais à l'efficacité ».

Pour la CGT, on a déjà vu à quoi conduit le dogme de l'« efficacité managériale » qui n'a conduit à rien d'autre qu'à la déstabilisation des équipes, à une montée de la souffrance au travail, en favorisant la logique du résultat sur celle de la relation. C'est encore la logique du résultat qui prime dans le discours gouvernemental.

Lecornu a précisé : « Cette réforme, ce n'est pas un ajustement gestionnaire ; c'est une façon de redonner confiance dans la démocratie locale », réaffirmant la nécessité d'un « dialogue avec les élus » et d'une « liberté d'action accrue pour les communes ». Pour traduire, il convient de remplacer les expressions « démocratie locale » et « liberté d'action » par retour au despotisme, entrave, contrainte.

La loi 3DS (différenciation, décentralisation, déconcentration et simplification), promulguée en 2022, avait déjà ouvert la possibilité pour certaines collectivités d'exercer des compétences « à la carte » et d'adapter leurs politiques en fonction de prétendues réalités locales. Elle permettait déjà une expérimentation accrue et une gestion territorialisée des politiques publiques. A ce stade, aucun bilan critique n'a été établi des premières mises en œuvre et pour cause, elles sont extrêmement limitées compte tenu d'une forte complexité des procédures.

La démarche engagée par Lecornu reprend cette logique mais entend la renforcer : il souhaite donc « clarifier les compétences », « éviter la dilution des responsabilités », et affirme : « soit c'est une compétence de l'État central et un ministre aura autorité ; soit c'est une compétence de l'État local et un préfet aura autorité ; soit c'est une compétence d'une collectivité territoriale et un élu local aura autorité ».

Les critiques portées lors du congrès des maires convergent sur le risque que cette nouvelle étape accentue la fragmentation institutionnelle et amplifie les inégalités territoriales, déjà perceptibles suite à la loi 3DS : l'AMF a pointé que les textes successifs, loin de « libérer l'action des collectivités », ont « amené de nouvelles strates et de nouvelles contraintes ».

On a pu entendre des élus qui redoutent que la promesse de différenciation, en l'absence de réels moyens pour la péréquation et sans cadre solide d'égalité, devienne un facteur supplémentaire d'inégalités entre territoires, aggravant la situation ouverte par la 3DS. D'autres relèvent que la réforme

Lecornu pourrait amplifier le pouvoir préfectoral et recentralisateur, caché sous le label décentralisation, les préfets étant appelés à « jouer un rôle renforcé dans la coordination locale ».

Dans ses considérants, la loi 3DS mêle, fusionne de fait différenciation, décentralisation et déconcentration. La mise en pratique montre que l'on s'achemine vers un renforcement de la déconcentration de plusieurs compétences de l'Etat selon le principe de la subsidiarité, conduisant en pratique à faire peser sur les collectivités locales, les services publics de base ou même les agents des charges et compétences que l'État ou les niveaux supérieurs ne veulent plus assumer, cela s'accompagnant néanmoins d'un renforcement du pouvoir préfectoral.

La question de l'attractivité et la demande de davantage de souplesse dans la gestion du personnel

Au Congrès des maires, la fonction publique territoriale est surtout évoquée sous l'angle des difficultés d'employeur local (recrutements, attractivité, masse salariale, 1 607 h) et de la demande de « plus de souplesse » dans la gestion. Le discours dominant est : garder un cadre statutaire commun, mais assouplir les règles et procédures pour adapter l'outil RH aux contraintes locales... Mais à force d'assouplir, on finira par ne plus percevoir le cadre commun...

Des élus ont évoqué des difficultés de recrutement, tensions sur certains métiers, baisse d'attractivité des postes territoriaux, et poids des charges de personnel dans un contexte de compression des finances locales. D'autres ont mis en avant ce qu'ils considèrent être la complexité des procédures statutaires (discipline, mobilité, concours, temps de travail) perçue comme un frein à la « réactivité » et au « management » des équipes. On a là les postulats habituels présentés comme des constats. Il y a des raisons avant tout politique à cela : considérer que le statut est « rigide », alors qu'il garantit la pérennité de l'emploi public, et les conditions de travail des agents chargés de mettre en œuvre quotidiennement la réponse aux besoins des usagers, c'est quelque part avouer un libéralisme contraire à l'esprit même du service public.

Des élus mettent en avant la nécessité pour eux, d'une plus grande marge de manœuvre sur le recrutement (prioriser les compétences – ils ne parlent jamais de qualifications -, élargir le recours aux contractuels), l'organisation du temps de travail et la politique indemnitaire. Ils évoquent des difficultés généralisées à recruter, particulièrement dans certains métiers en tension (secrétaires de mairie, techniques, animation, médico-social), avec manque de candidatures, inadéquation des profils et concurrence du privé.

Pistes avancées au Congrès et dans les réseaux de maires : agir sur les leviers « classiques » d'attractivité qui sont la rémunération (mais la revalorisation générale des grilles et du régime indemnitaire est rarement proposée. L'augmentation du point d'indice, qui pourrait être exigée de la part de l'Etat, à notre connaissance n'a pas été évoquée...), l'amélioration des conditions de travail, la QVT, la formation, les perspectives d'évolution.

Parmi les idées entendues : « moderniser » les pratiques de recrutement et d'image employeur, c'est-à-dire en définissant des procédures plus rapides, en diversifiant des canaux de recrutement, avec un travail sur la « marque employeur territorial » et la mise en avant du sens du travail public local.

Mais globalement, c'est bien la demande de davantage de souplesse statutaire qui est la plus présente, avec le souhait de marges accrues pour adapter les rémunérations, plus de liberté pour organiser le temps de travail, recourir toujours plus aux contractuels et gérer plus finement les parcours, tout en réaffirmant un attachement de principe au statut. Les principes, c'est important ! Cela dit, la perspective un temps évoquée de basculer vers des conventions collectives territoriale, qui seraient encore plus contraignantes a été largement rejetée. Notons à ce propos, que c'est la perspective de plus de « contraintes » de gestion qui ont contribué au rejet (à ce jour) de l'idée des conventions collectives territoriales et non pas la défense de l'emploi public.

Pour la CGT, exercer dans une collectivité et avoir la perspective d'y faire carrière ne peut qu'être attractif pour les jeunes. Les problèmes viennent essentiellement du niveau trop bas des rémunérations, du gel du point d'indice, mais aussi de la multiplication des recrutements de contractuels, dont la gestion est plus « souple » pour les employeurs. On nous dit qu'il y a des difficultés pour recruter dans les métiers en tension, mais on constate de plus en plus l'engorgement des listes d'aptitudes, notamment chez les ATSEM, parce que les employeurs locaux qui en arrivent à anticiper les fermetures de classes, préfèrent recruter des contractuels qui seront plus faciles à virer !

La question des conventions collectives territoriales est apparue dans le débat plus large sur l'avenir du statut et la volonté (à présent codifiée) du passage à une fonction publique d'emploi. Ce passage ne pourrait parfaitement se faire qu'avec l'appui de conventions collectives qui vont de plus en plus apparaître comme l'alternative possible au statut de carrière déjà mis à mal par la codification, qui est essentiellement un outil à disposition des RH, contrairement au statut lui-même qui est attaché à la personne du fonctionnaire.

Notons que le vocabulaire de plus en plus utilisé d'« accords collectifs » et de « dialogue social renforcé » relève davantage du registre de la convention collective que de celui de la fonction publique.

Peut-il y avoir libre administration des collectivités sans statut unique des fonctionnaires, fondé sur la notion d'emploi public, chargés de mettre en œuvre quotidiennement le service public ?

Les réformes gouvernementales comme les demandes de maires partent toujours du respect et du renforcement de la libre administration des collectivités territoriales. Les rapports Woerth, Ravignon prétendent consacrer la libre administration tout en préconisant la « décorrélation » du point d'indice. La décorrélation du point d'indice est promue, dans les rapports Woerth et Ravignon, comme une manière de « redonner la main » aux employeurs territoriaux sur les rémunérations, au nom de la libre administration. Mais en rompant la référence commune entre versants et en ouvrant la voie à des politiques salariales plus inégales selon les territoires, elle éloigne la FPT d'un statut national protecteur et fragilise l'égalité entre agents et entre collectivités, qui sont précisément des conditions de crédibilité de la libre administration. Fondamentalement, la libre administration ne permet pas aux collectivités de modifier les grands principes statutaires (conditions de recrutement, droits et obligations fondamentaux, garanties disciplinaires, catégories, grilles indiciaires, etc.), qui relèvent de la loi et du statut, maintenant du Code général de la fonction publique. Elle garantit la capacité de décider comment gérer les agents et organiser les services, mais non le pouvoir de réécrire le statut ou de contourner les garanties nationales. C'est ce verrou que Lecornu, Woerth et Ravignon voudraient faire sauter.

Pour la CGT, cette segmentation préconisée ne pourra que détourner la libre administration de son sens initial – autonomie de décision dans un cadre national commun protecteur – pour la rapprocher d'une logique de management différencié, souvent piloté par le centre, qui ne peut qu'affaiblir la portée du principe. Les évolutions récentes (différenciation territoriale, expérimentations normatives, pressions sur le statut et les ressources) nourrissent l'idée que la libre administration sert de plus en plus à justifier des dispositifs de gestion locaux, plutôt qu'à garantir une véritable autonomie politique dans un cadre national protecteur.

La garantie de la libre administration des collectivités, élément structurant de la démocratie locale repose en grande partie sur l'existence d'un statut national des fonctionnaires territoriaux, fondé sur la notion d'emploi public et garant de la continuité, de la neutralité et de l'égalité de la mise en œuvre des services publics. L'unité statutaire permet aux agents publics d'opérer indépendamment des aléas locaux, tout en respectant les dispositions légales et l'autonomie des collectivités.

C'est en ce sens que la CGT alerte : sans cadre statutaire commun, la gestion des personnels serait soumise à des disparités locales qui ne pourraient que remettre en cause l'égalité territoriale et la qualité

du service public, donc la réponse aux besoins des usagers de manière égalitaire sur tout le territoire national. Les revendications de plus grande autonomie de la part de certains élus ne sont rien d'autre que des revendications de type féodales, mais n'oublions pas que les vassaux étaient dominés par des suzerains...

En conclusion, la libre administration ne peut se maintenir de façon pérenne et égalitaire sans un statut national et par conséquent commun à l'ensemble des fonctionnaires territoriaux, garantissant à la fois l'autonomie locale et la sécurité de l'emploi public dans la gestion quotidienne du service public. La libre administration s'entend dans le respect des lois de la République... mais que dire lorsque la « République » détricote les propres lois constitutives de toute son architecture construite avec la Révolution française ? La « révolution copernicienne » promue par Macron dès 2017, dont la loi 3DS est un jalon n'est rien d'autre qu'un retour à l'ancien régime.

Montreuil, le 28 novembre 2025