



COMMISSION
DES LOIS

*Mission de réflexion sur les enjeux de l'évolution de la
fonction publique territoriale
Contribution de la FA-FPT*

CONTEXTE

Les **enjeux de l'évolution de la fonction publique territoriale** devraient être inscrits à la prochaine réunion de la Conférence nationale des territoires (CNT), prévue à l'été 2018.

Dans ce contexte, la commission des lois du Sénat a engagé une mission d'information pour nourrir cette réflexion.

Trois axes de réflexion vous sont proposés pour structurer l'échange : gouvernance et dialogue social / règles statutaires, gestion des ressources humaines et évolution des carrières / conditions de travail.

Ces axes sont volontairement larges, pour vous permettre de sélectionner les questions qui vous semblent les plus importantes.

Mme le rapporteur est également à votre écoute pour toute proposition complémentaire de pistes de réflexion.

Ce document standardisé est transmis à l'ensemble des personnes entendues en audition.

AXE 1 : GOUVERNANCE ET DIALOGUE SOCIAL

▪ *Au niveau national*

1. Avez-vous été associé au programme « Action publique 2022 » ?
Si oui, de quelle manière ?

Oui, la FA-FPT au travers de sa représentativité dans les trois versants de la Fonction publique via la FA-FP, a participé à l'ensemble des réunions en lien avec « Action publique 2022 » (préparation du Forum, auditions par le Comité « CAP22 » puis par France Stratégie, participation aux différentes réunions du Comité de suivi) sans pour autant y avoir été pleinement associée comme nous l'aurions souhaité dans le cadre des ateliers et événements régionaux RH par exemple.



2. Quelle est votre position face à la volonté du Gouvernement de supprimer 70 000 postes dans la fonction publique territoriale d'ici 2022 ?

Cette approche comptable et dogmatique, bien que le Gouvernement s'en défende, apparaît pour la FA-FPT dénuée de tout sens tant les secteurs en tension sont nombreux (EHPAD, ATSEM, Services d'incendie et de secours, secteur du travail social, pour ne citer que ces quelques exemples). D'ailleurs le Gouvernement n'a toujours pas répondu à nos interrogations sur les secteurs visés par ces 70 000 suppressions de postes.

3. Comment mieux associer les employeurs et les fonctionnaires territoriaux aux décisions prises par l'État pour l'ensemble de la fonction publique (évolution du point d'indice, mise en œuvre du protocole PPCR¹, etc.) ?

S'agissant des employeurs, la FA-FPT soutient la démarche initiée par le collège des employeurs territoriaux du CSFPT visant à créer une Fédération nationale des employeurs territoriaux sous l'impulsion du Président du CSFPT.

La FA-FPT souhaite que les employeurs publics, y compris ceux du versant territorial, soient systématiquement associés aux réunions inscrites dans le cadre de l'agenda social. Ce fut d'ailleurs une demande de la FA-FP dans le cadre des travaux « Action publique 2022 ».

Pour ce qui concerne les fonctionnaires, leur association aux décisions prises par le Gouvernement passe par une réelle reconnaissance et un véritable respect de leurs représentant-e-s syndicaux-les dans le cadre de véritables négociations.

4. Comment concilier une juste rémunération des agents territoriaux et les tensions pesant sur les finances locales ?

Tout d'abord en revalorisant les traitements indiciaires afin de minorer la part variable liée au volet indemnitaire.

Il nous semble également indispensable de poursuivre la réflexion sur l'adéquation entre les niveaux de qualification et les rémunérations.

¹ Parcours professionnels, carrières et rémunérations.



L'exemple des cadres d'emplois de la filière médico-sociale est de ce point de vue révélateur.

5. Le rôle du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) doit-il évoluer ?

La FA-FPT considère que le CSFPT représente un bel exemple en matière de dialogue social.

Son fonctionnement paritaire et sa capacité à travailler en auto-saisine lui confère une réelle légitimité, dont le livre blanc « Demain la Fonction publique territoriale » et les rapports sur les ATSEM ou encore l'emploi statutaire dans la Fonction publique à la Réunion sont autant d'exemples qui illustrent parfaitement le rôle essentiel que joue le CSFPT dans son fonctionnement actuel qui mérite d'être pérennisé.

6. Même question pour le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

La FA-FPT considère que le fonctionnement paritaire du CNFPT (sauf pour les questions budgétaires, ce que nous regrettons) représente également un bel exemple de dialogue social.

Au-delà des moyens très insuffisants dont dispose aujourd'hui le CNFPT pour faire face à l'ensemble des demandes en matière de formation (laïcité, handicap, lutte contre les violences sexistes, gestions des fins de carrière et reclassement, risques psycho-sociaux, ...) en plus des formations obligatoires liées aux déroulements de carrière, le CNFPT doit s'inscrire encore davantage dans l'évolution de la formation induite par le compte personnel de formation (CPF).

En outre, un rapprochement avec les centres de gestion, notamment sur les enjeux de déroulement de carrière, nous semble indispensable.

▪ **Au niveau des collectivités territoriales**

7. Le rôle des centres de gestion doit-il évoluer ? Peuvent-ils participer à une plus grande mutualisation des moyens entre les employeurs territoriaux et, le cas échéant, dans quels secteurs ?

La diversité des collectivités territoriales plaide pour des centres de gestion investis de fortes missions en matière de mutualisation ; le niveau départemental n'est sans doute plus le plus pertinent à l'heure actuelle.

La médecine de prévention, la prise en compte des enjeux liés à la



pénibilité et l'accompagnement à la reconversion, la gestion des référent-e-s (déontologie, laïcité) ou des médiatrices et médiateurs pourraient être confiées aux centres de gestion.

8. Comment **simplifier le dialogue social** au sein de la fonction publique territoriale tout en garantissant les droits des fonctionnaires ?

Dans le contexte actuel où le gouvernement entend « Refonder le contrat social avec les agents », la FA-FPT réaffirme que la simplification du dialogue social passe tout simplement par le respect des dispositions législatives et réglementaires actuellement en vigueur.

Les comités techniques, CAP, CHSCT se dérouleraient de manière beaucoup plus simple si leurs conditions de fonctionnement étaient respectées.

9. Comment créer une « **culture de la négociation** » dans les collectivités territoriales ?

Pour la FA-FPT, c'est en associant l'ensemble des partenaires à toute démarche de projet le plus en amont possible que la négociation peut s'imposer dans le dialogue social. Les récentes réorganisations territoriales sont de ce point de vue un contre-exemple marquant.

Ni les agent-e-s, ni leurs représentant-e-s n'ont pu s'approprier suffisamment tôt les changements induits par ces réorganisations.

Face à l'inconnu lié à ce manque de concertation, c'est le caractère anxiogène qui l'a emporté sur la sérénité qui aurait pu conduire à une négociation dans l'intérêt de toutes et tous (assemblée délibérante, agent-e-s et usager-e-s).

10. Les **préfectures** appuient-elles suffisamment les employeurs locaux dans la gestion de leurs ressources humaines ?

De manière générale non, mais la baisse des moyens mis à disposition des préfectures est sans doute la cause de cette difficulté.

11. Seriez-vous favorable à donner davantage de marges de manœuvre aux **managers de proximité** ? Le cas échéant, serait-il nécessaire de modifier le droit en vigueur ?

Pour la FA-FPT les managers de proximité sont chargés de mettre en application les orientations politiques de l'assemblée délibérante dont la légitimité est tirée des urnes.



Dans une République comme la nôtre, il est indispensable, dans un souci démocratique, que les managers restent à la place qui est la leur aujourd'hui.

Cette question pose de fait celle des moyens donnés aux élu-e-s pour exercer pleinement leurs responsabilités.

Pour la FA-FPT, il n'est pas souhaitable de donner plus de marges de manœuvre aux managers de proximité, mais plutôt de modifier le droit en vigueur afin de renforcer le statut de l'élu-e.

AXE 2 : RÈGLES STATUTAIRES, GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET ÉVOLUTION DES CARRIÈRES

▪ *Mobilité*

12. Comment favoriser la mobilité des agents :

12.1. à l'intérieur de la fonction publique territoriale ;

Par une meilleure gestion des carrières coordonnée par les centres de gestion et le CNFPT, et la diminution des éléments de rémunération mettant en concurrence les différentes collectivités (régimes indemnitaires notamment).

12.2. entre les différents versants de la fonction publique ?

En complément des éléments évoqués ci-dessus, la gestion par bassins d'emplois sur les trois versants et la sollicitation de la Conférence régionale de l'emploi territorial permettraient de favoriser la mobilité entre les trois versants que la FA-FP encourage.

13. Quel bilan tirez-vous de la Bourse interministérielle de l'emploi public (BIEP) ?

Si le bilan semble mitigé, la démarche mériterait toutefois d'être amplifiée.

14. Faut-il réformer les filières et cadres d'emplois de la fonction publique territoriale pour faciliter les mobilités ?



Pour la FA-FPT, le « modèle » territorial serait plutôt à étendre car il semble s'inscrire dans une démarche cohérente en matière d'emploi public.

La difficulté réside plutôt dans la manière dont certaines filières ont été construites, notamment au regard de leurs conditions d'accès.

La situation de l'enseignement artistique (qui fait d'ailleurs l'objet de travaux en auto-saisine au sein du CSFPT) ou celle des professions réglementées mériterait de bénéficier pleinement du principe général des filières et cadres d'emplois.

Dernier point qui mérite d'être souligné au travers de cette question, la situation des adjoint-e-s techniques territoriaux-ales des établissements d'enseignement pour lequel-le-s la FA-FPT demande de longue date l'égalité de traitement avec leurs collègues adjoint-e-s techniques territoriaux-ales par la fusion de leurs cadres d'emplois respectifs.

15. Le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel pourrait permettre à un fonctionnaire en **disponibilité** professionnelle de conserver ses droits à l'avancement pendant cinq ans. Quelle est votre opinion sur cette mesure ?

La FA-FP n'a pas soutenu ce dispositif lors de la séance plénière du CCFP qui s'est tenue le 27 mars dernier pour les raisons suivantes :

« Outre le fait que le statut est avant tout destiné à encourager des parcours professionnels valorisant au sein même de la Fonction publique, la FA-FP considère que ce dispositif pose clairement la question de l'équité quant aux conditions d'octroi des mises en disponibilité.

De nombreux secteurs de la Fonction publique sont dans une telle situation de tension que les demandes de disponibilité sont en règle générale refusées.

De plus, les conditions de retour dans la Fonction publique restent très aléatoires selon les versants ».

16. Seriez-vous favorable au développement des **plans de départs volontaires** ? Si oui, quels seraient leurs coûts pour les employeurs territoriaux ?

Dans le contexte de réduction des effectifs évoqué en question 2, les plans de départs volontaires s'inscrivent dans une logique de remise en cause du statut, en encourageant notamment la démission de la



Fonction publique.

Par ailleurs ce sujet pose clairement la question de l'équité car les agent-e-s exerçant leurs missions dans des secteurs en tension (justice, police, santé) ne pourront bénéficier de cette possibilité.

▪ **Agents contractuels**

17. Seriez-vous favorable à l'**accroissement du nombre de contractuels** dans la fonction publique territoriale et, si oui, pour quelles missions ? Vous semble-t-il nécessaire de modifier en conséquence le droit applicable au recrutement de ces agents ?

La Fonction publique compte aujourd'hui plus d'un million de contractuel-le-s dont plus d'un tiers dans le versant territorial.

Pour la FA-FPT, les seules conditions qui justifient le recours au contrat sont celles liées aux emplois nécessitant des compétences très spécifiques sur une mission ponctuelle.

Le statut de la Fonction publique prévoit que ce sont des fonctionnaires qui exercent les missions de service public sur des emplois permanents, dans l'intérêt même des usagères et usagers dans le respect des règles d'éthique et de déontologie.

La FA-FPT est donc défavorable à l'extension du recours au contrat.

18. Seriez-vous favorable au prolongement du **plan de titularisation Sauvadet**, qui arrive à échéance en 2018 ?

Oui, la FA-FPT souhaite même que ce plan de titularisation soit amélioré, notamment sur les conditions de reclassement, et pérennisé.

▪ **Gestion des ressources humaines**

19. Seriez-vous favorable au développement des **primes** dans la fonction publique territoriale ? Si oui, le **RIFSEEP**² est-il le bon instrument ? Faut-il le modifier pour assurer sa généralisation dans les collectivités territoriales ?

Dans le prolongement des réponses formulées aux questions 4, 12-1 et 12-2, la FA-FPT n'est pas favorable au développement des primes qui, d'une manière générale, représentent un facteur d'iniquité, freine la mobilité et encourage les rivalités entre les personnels au

² Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel.



détriment des collectifs de travail.

La NBI représente toutefois une piste intéressante pour valoriser l'exercice effectif de missions spécifiques.

20. Comment améliorer l'attractivité pour les fonctionnaires des territoires les plus sensibles ?

Comme évoqué dans la question précédente, la mise en place d'une NBI effectivement versée aux agent-e-s exerçant leurs missions dans ces territoires (ce qui n'est pas le cas aujourd'hui pour les sapeurs-pompiers professionnels par exemple) peut représenter une première piste.

Par ailleurs, la prise en compte des années de service effectuées dans les territoires les plus sensibles pour valoriser les déroulements de carrière ou faciliter les reconversions professionnelles pourrait représenter des pistes intéressantes.

21. Est-il possible de **simplifier la gestion des ressources humaines** en supprimant des normes à la fois inadaptées pour les employeurs territoriaux et non protectrices pour les agents ?

La FA-FPT est ouverte à toutes les discussions dès lors qu'au préalable, une évaluation objective des situations mises en débat permette de dégager les raisons des difficultés rencontrées, mais aussi les éléments qui méritent d'être renforcés.

22. Faut-il harmoniser l'octroi des **autorisations d'absence** entre les employeurs territoriaux ? Comment simplifier ces autorisations pour les rendre plus lisibles ?

Tout en respectant le principe de libre administration des collectivités territoriales, la FA-FPT considère qu'il est indispensable d'harmoniser l'octroi des autorisations d'absence dans l'objectif d'une plus grande équité entre l'ensemble des agent-e-s.

23. Comment améliorer les systèmes d'information de gestion des ressources humaines (**SIRH**) ?

La FA-FPT propose deux axes d'amélioration sur ce point :

- Une meilleure définition des cahiers de charges destinés aux



prestataires chargés du développement de ces systèmes ainsi qu'une plus grande exigence quant au respect de ces cahiers des charges

- *Une meilleure formation des personnels chargés de la mise en œuvre de ces systèmes.*

- **Voies d'accès à la fonction publique**

24. Seriez-vous favorable au développement des **concours sur titre** ?

Comme sur l'ensemble des sujets qui touchent à la Fonction publique, la FA-FPT est prête à contribuer à cette réflexion, notamment pour ce qui concerne les professions réglementées ou les filières spécifiques comme celle concernant l'enseignement artistique comme évoqué à la question 14.

25. Comment embaucher davantage d'**apprentis** dans la fonction publique territoriale et leur offrir des perspectives de carrière ?

Dans le prolongement du rapport en auto-saisine que le CSFPT a consacré à l'apprentissage, la FA-FPT considère que le CNFPT, qui a déjà engagé une politique volontariste sur le sujet en lien avec certains CFA, et les centres de gestion devraient jouer un rôle important dans ce domaine.

La FA-FPT est favorable au développement de l'apprentissage au sein de la FPT, y compris en termes de recrutements, mais nous craignons que la perspective de réduction de 70 000 postes dans ce versant ne limite les possibilités de recrutements dans des filières directement concernées par l'apprentissage.

26. Comment répondre aux **difficultés de recrutement** rencontrées dans certains secteurs comme la médecine préventive ?

En dehors des problèmes liés à la formation des médecins (numerus clausus notamment) la question de l'attractivité se pose clairement. Cette compétence pourrait être utilement mutualisée au niveau des centres de gestion comme évoqué en question 7.

27. Seriez-vous favorable au développement d'une **plateforme nationale des concours administratifs** ?



Dans ce domaine, la question d'une plus grande homogénéité et d'une meilleure reconnaissance des compétences détenues par les personnels de la FPT nous semble devoir être abordée dans le respect des spécificités de la FPT.

La FA-FPT est prête à contribuer à une telle réflexion.

28. Seriez-vous favorable au développement des **classes préparatoires intégrées** (CPI) pour le versant territorial ? Si oui, pour quels métiers ?

La FA-FPT encouragera le développement des CPI dans le versant territorial, et si cette réflexion devait s'ouvrir, il nous semble que c'est le CNFPT qui devra coordonner ces travaux, y compris pour ce qui concerne les métiers susceptibles d'être concernés par ce dispositif.

AXE 3 : CONDITIONS DE TRAVAIL

29. Comment mieux prendre en compte la **pénibilité** dans la fonction publique territoriale ? Faut-il, par exemple, instaurer un « rendez-vous de mi-carrière » pour envisager une éventuelle réorientation professionnelle ?

Cette question est au cœur de l'avenir de l'emploi dans la FPT compte tenu de la spécificité de ce versant (près de 80 % de personnels de catégorie C, pyramide des âges, diversité des employeurs – petites collectivités) et de l'allongement des durées de cotisation repoussant inexorablement l'âge de départ à la retraite.

Pour la FA-FPT, la prise en compte de la pénibilité ne peut s'envisager qu'au sein des trois versants de la Fonction publique, à partir d'un travail de cartographie très précis.

Dès lors que les facteurs de pénibilité ne peuvent être supprimés, ce qui pour la FA-FPT doit rester la priorité, un suivi individualisé de chaque agent-e doit permettre d'anticiper la nécessité d'une reconversion avant que ne soit constatée une usure au travail potentiellement invalidante.

30. Comment améliorer la **gestion du temps de travail** dans la fonction publique territoriale ?

En instaurant un dialogue social conforme aux règles en vigueur. Les comités techniques, les CHSCT, et bien sûr le dialogue social peuvent apporter des réponses pertinentes à cette question, dans l'intérêt du service public et donc des usagers et du personnel.



Pour la FA-FPT, c'est bien souvent la détérioration du dialogue social qui conduit à une impasse dans ce domaine.

31. Comment réduire l'absentéisme ?

Tout d'abord en ramenant cette notion à la réalité des faits, en réfutant toutes les caricatures comme celles qui ont été une nouvelle fois mises en avant lors de la réintroduction du jour de carence.

Les éléments soulevés à la question 29 concernant la pénibilité sont déjà des éléments de réponse à cette question.

Pour la FA-FPT, le développement de la qualité de vie au travail et la prévention des risques psycho-sociaux sont également deux atouts essentiels pour prévenir l'absentéisme.

32. Seriez-vous favorable au développement de la protection sociale complémentaire dans la fonction publique territoriale ?

De longue date, la FA-FPT considère que la protection sociale complémentaire (Santé et Prévoyance) représente un véritable enjeu de santé publique.

Nous considérons comme indispensable la participation obligatoire des employeurs publics à la PSC.

Il s'agit là d'un réel investissement en matière de santé.

Compte tenu de la proportion d'agent-e-s de catégorie C (faible niveau de rémunération) et de l'absence de prise en compte des facteurs de pénibilité, il est urgent de rendre obligatoire la participation des employeurs publics à la PSC.

Certaines mutuelles ont d'ores et déjà réfléchi à différents dispositifs novateurs dans ce domaine.

33. Comment développer le recours au compte personnel d'activité (CPA) ?

Pour la FA-FPT, qui a soutenu ce dispositif notamment pour son intérêt en matière de portabilité, c'est au CNFPT et aux centres de gestion de s'emparer de cette question afin de permettre aux 1,9 millions d'agentes et d'agents du versant territorial de se saisir de



cette opportunité, notamment en matière de formation y compris en matière de reconversion ou d'anticipation de la nécessité de reconversion comme évoqué à la question 29.

Dans ce cadre la FA-FPT rappelle sa proposition exprimée dans le cadre de la mission confiée à Monsieur Bernard Pêcheur fin 2014 visant à créer un établissement public national de formation et de gestion.