



DIALOGUE ET RESPONSABILITÉ :
QUATORZE PROPOSITIONS D'AVENIR POUR LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Rapport d'information n° 572 (2017-2018) de Mme Catherine Di Folco, sénateur du Rhône (juin 2018)

Près de deux millions de fonctionnaires et de contractuels territoriaux font vivre les services publics de proximité : crèches, cantines, bibliothèques, polices municipales, services techniques, *etc.*

Depuis trente-quatre ans, **le statut de la fonction publique territoriale** permet de concilier deux exigences : la neutralité des agents territoriaux et la mise en œuvre par les quelques 50 000 employeurs locaux des engagements pris auprès de leurs électeurs.

Sans être remis en cause, **ce statut a vocation à évoluer**, notamment pour prendre en compte les réformes territoriales successives, la mutation des services publics locaux et la **réduction des concours financiers de l'État** aux collectivités territoriales et à leurs groupements (- 16,3 % entre 2013 et 2017).

Les **quatorze propositions** du rapport d'information s'organisent autour de **trois mots d'ordre : souplesse, incitation et mutualisation**. Elles s'inscrivent dans une volonté de réforme responsable, soucieuse de **renforcer le dialogue entre le Gouvernement, les collectivités territoriales et leurs agents**.

*La fonction publique territoriale,
trente-quatre ans après l'adoption du statut*

Les spécificités de la fonction publique territoriale

La fonction publique territoriale présente au moins deux spécificités :

- trois quarts de ses agents relèvent de la **catégorie C** (tâches d'exécution) ; leur rémunération mensuelle s'établit en moyenne à 1 890 euros nets, soit 25 % de moins que celle des agents de l'État ;

- près d'un agent territorial sur cinq est un **agent contractuel**, contre un peu moins de 16 % pour les agents de l'État.

Les agents territoriaux sont répartis dans **53 cadres d'emplois**, eux-mêmes regroupés en **dix filières** (« administrative », « culturelle », « médico-sociale », *etc.*), qui offrent une plus grande souplesse dans la gestion des personnels.

Les spécificités de la fonction publique territoriale par rapport aux autres versants de la fonction publique

		Versant territorial	Versant de l'État	Versant hospitalier
Nombre d'agents		1,9 million	2,4 millions	1,2 million
Structure de l'emploi	Catégorie A	9,7 %	55,7 %	32,3 %
	Catégorie B	14,5 %	24,5 %	19,5 %
	Catégorie C	75,8 %	19,8 %	48,2 %
Rémunération mensuelle moyenne		1 890 euros	2 490 euros	2 240 euros
Part des agents contractuels		18,8 %	15,8 %	17,6 %

Source : commission des lois du Sénat

La capacité d'adaptation du statut

Le statut de la fonction publique territoriale est conçu pour **concilier** :

- **l'unité de la fonction publique**, afin de traiter équitablement les agents des trois versants et leur garantir un socle commun de droits et d'obligations ;
- **et la libre administration des collectivités territoriales**, garantie par l'article 72 de la Constitution.

Depuis 1984, ce statut a démontré ses **capacités d'adaptation** face aux évolutions des services publics locaux : il a connu **neuf réformes d'envergure**, soit une tous les quatre ans.

Premier objectif :
*Donner davantage de visibilité aux employeurs territoriaux,
dans le cadre d'un dialogue social renouvelé*

Davantage de visibilité pour les employeurs territoriaux

Les dépenses de personnel des collectivités territoriales et de leurs groupements représentent **35 % de leur budget**.

Or, l'évolution de ces dépenses dépend, pour partie, de **décisions relevant de la compétence de l'État**. À titre d'exemple, le coût total de l'accord « *parcours professionnels, carrières et rémunérations* » (PPCR) s'élève, pour les collectivités territoriales et leurs groupements, à 995 millions d'euros entre 2016 et 2021.

Le rapport d'information propose ainsi de **donner davantage de visibilité aux employeurs territoriaux** en élaborant une **feuille de route triennale** pour mieux programmer les décisions de l'État ayant un impact sur la fonction publique territoriale (point d'indice, accords statutaires, etc.) (proposition n° 1).

Un dialogue social rénové

Sans remettre en cause la position statutaire et réglementaire des fonctionnaires territoriaux, il convient de **conforter le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT)**, qui s'est imposé depuis quelques années comme la principale instance de dialogue entre les représentants des élus locaux et ceux des agents territoriaux (proposition n° 2).

De même, à l'échelle locale, la culture de la négociation pourrait être renforcée par **l'adoption, en début de mandature, d'un « agenda social »** précisant la méthode de concertation mise en œuvre, les pistes de travail retenues et le calendrier des négociations (proposition n° 3).

Deuxième objectif : Allouer de nouveaux moyens d'action aux employeurs locaux

Plus de souplesse dans la gestion des ressources humaines

Les possibilités de recrutement de contractuels doivent être élargies, notamment pour répondre à l'évolution des compétences des collectivités territoriales et de leurs groupements et aux mutations du service public.

Le rapport d'information propose notamment de créer des **contrats de mission** pour mener à bien un projet nécessitant des compétences spécifiques (refonte du système informatique de la collectivité territoriale, réorganisation des outils RH, etc.) (proposition n° 4).

En outre, **le temps de travail des fonctionnaires territoriaux pourrait faire l'objet d'un effort d'harmonisation**. Aujourd'hui, environ 1 500 employeurs locaux autorisent leurs agents à travailler moins de 35 heures par semaine et les autorisations spéciales d'absence sont devenues un véritable « maquis », ce qui n'assure plus un traitement équitable des agents territoriaux (proposition n° 5).

Enfin, un processus de **recensement des procédures trop complexes ou devenues inutiles** pourrait être lancé, en lien avec les employeurs territoriaux, afin de simplifier le droit de la fonction publique territoriale (proposition n° 6).

Des mesures plus incitatives

Le rapport d'information soutient le développement des primes dans la fonction publique territoriale, pour reconnaître l'implication des agents, attirer des talents et fidéliser les personnels, notamment pour les métiers les plus contraignants ou les plus pénibles.

Il propose ainsi d'achever dès 2020 le déploiement du nouveau régime indemnitaire (le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel, **RIFSEEP**) et de favoriser la rémunération au mérite (proposition n° 7).

Dans la même logique, le rapport d'information préconise que soit **expérimentée la rupture conventionnelle**, un dispositif qui a déjà fait ses preuves en droit du travail. Concrètement, l'employeur territorial et son agent pourraient s'accorder sur la cessation de leur collaboration, sans avoir à justifier d'un motif particulier (proposition n° 8).

Davantage de mutualisations

Présents dans l'ensemble des départements, les **centres de gestion** garantissent une application homogène du statut de la fonction publique territoriale et permettent de mutualiser certaines prestations RH.

Le rapport d'information propose de **conforter leur action** (proposition n° 9) en :

- accélérant leurs efforts de **régionalisation** pour générer de nouvelles économies d'échelle et harmoniser le niveau des prestations proposées ;
- prévoyant l'adhésion de toutes les communes et de leurs groupements au **socle commun** de compétences instauré par la loi « Sauvadet » de mars 2012 et en étendant ce socle commun à de nouvelles prestations RH.

Troisième objectif : Garantir les droits des agents territoriaux et diversifier leurs modes de recrutement

De nouveaux droits pour les agents territoriaux

Le renforcement des moyens d'action des employeurs territoriaux doit s'accompagner de **débats plus réguliers sur les conditions de travail des fonctionnaires et des contractuels**.

Le rapport d'information propose ainsi que certains enjeux (temps de travail, primes, protection sociale complémentaire, *etc.*) soient régulièrement soumis à **l'assemblée délibérante** des collectivités territoriales et de leurs groupements (proposition n° 10). L'idée n'est pas d'orienter la décision des employeurs territoriaux mais bien de susciter un débat entre les élus.

Le **droit à la mobilité** des agents territoriaux doit également être conforté afin de valoriser et de diversifier leur carrière (proposition n° 11) : en 2015, seuls 4 % des agents territoriaux ont changé d'employeur, dont seulement 0,7 % pour rejoindre la fonction publique de l'État ou hospitalière.

En pratique, il conviendrait notamment de créer un site internet unique regroupant les vacances de poste et les annonces de concours et de développer les échanges avec les plates-formes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (PFRH).

Une diversification des modes de recrutement

Aujourd'hui, seul le versant territorial ne compte aucune **classe préparatoire intégrée (CPI)**, dont l'objectif est de soutenir les étudiants et demandeurs d'emploi de condition modeste dans la préparation des concours externes de la fonction publique.

Pour combler cette lacune, le rapport d'information propose de développer de telles classes préparatoires (CPI) dans les territoires dès 2019 (proposition n° 12).

De même, il préconise de **doubler le nombre d'apprentis dans la fonction publique territoriale d'ici 2022** (proposition n° 13), notamment en :

- créant une incitation financière pour les employeurs locaux, sur le modèle de la dotation de 30 millions d'euros prévue pour les administrations de l'État qui recrutent des apprentis ;

- invitant le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) à remplir sa mission de développement de l'apprentissage.

Enfin, **les concours sur titres doivent être étendus et sécurisés** car ils donnent plus de souplesse aux employeurs territoriaux (proposition n° 14) : le jury analyse d'abord les diplômes des candidats avant de les convoquer en entretien pour évaluer leur connaissance du service public ; aucune épreuve écrite d'admissibilité n'est nécessaire, ce qui constitue un gage de simplification.

Synthèse des quatorze propositions

	Propositions	Calendrier prévisionnel
AXE 1		
DONNER D'AVANTAGE DE VISIBILITÉ AUX EMPLOYEURS TERRITORIAUX, DANS LE CADRE D'UN DIALOGUE SOCIAL RÉNOVÉ		
1	Élaborer une feuille de route triennale pour mieux programmer les décisions de l'État ayant un impact financier sur les employeurs locaux (point d'indice, accords statutaires, etc.)	2020
2	Conforter le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) et envisager, à terme, la conclusion à l'échelle nationale d'accords collectifs entre les employeurs et les syndicats	2018-2028
3	Favoriser la culture de la négociation dans les collectivités territoriales et leurs groupements en prévoyant l'adoption d'un « agenda social » en début de mandature	2020
AXE 2		
ALLOUER DE NOUVEAUX MOYENS D'ACTION AUX EMPLOYEURS TERRITORIAUX		
4	Élargir les possibilités de recourir à des agents contractuels, notamment en créant de nouveaux « contrats de mission »	2019
5	Harmoniser la durée de travail dans la fonction publique territoriale en mettant fin aux dérogations non justifiées	2019

	Propositions	Calendrier prévisionnel
6	Recenser, avec l'aide des employeurs territoriaux, les procédures trop complexes ou devenues inutiles	2018-2020
7	Achever le déploiement du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) et favoriser la rémunération au mérite	2020
8	Expérimenter la rupture conventionnelle dans la fonction publique territoriale	2019-2022
9	Renforcer les centres de gestion en définissant les mutualisations à l'échelle régionale et en envisageant l'adhésion obligatoire des communes et groupements non affiliés à un socle commun rénové	2019
AXE 3 GARANTIR LES DROITS DES AGENTS TERRITORIAUX ET DIVERSIFIER LEURS MODES DE RECRUTEMENT		
10	Responsabiliser les employeurs territoriaux en prévoyant des délibérations triennales sur des enjeux majeurs comme le temps de travail, les primes, la protection sociale complémentaire, <i>etc.</i>	2019
11	Mieux accompagner les agents territoriaux dans leurs projets de mobilité en : - créant un site internet unique regroupant les vacances de poste et les annonces de concours ; - développant les échanges avec les plates-formes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (PFRH)	2018-2025
12	Créer, dans les territoires, des classes préparatoires intégrées (CPI)	2019
13	Doubler le nombre d'apprentis dans la fonction publique territoriale d'ici 2022	2018-2022
14	Poursuivre et sécuriser le développement des concours sur titres	2018



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/r17-572/r17-5721.pdf>

Commission des lois du Sénat

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html> - Téléphone : 01 42 34 23 37