

N° 572

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 juin 2018

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur les enjeux de l'évolution de la fonction publique territoriale,*

Par Mme Catherine DI FOLCO,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; MM. François Pillet, Jean-Pierre Sueur, François-Noël Buffet, Jacques Bigot, Mmes Catherine Di Folco, Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, MM. Loïc Hervé, André Reichardt, *secrétaires* ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonnacarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, Josiane Costes, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LISTE DES PROPOSITIONS.....</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>7</b>
<b>I. LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE, TRENTE-QUATRE ANS APRÈS L'ADOPTION DU STATUT GÉNÉRAL.....</b>	<b>8</b>
A. PRÈS DE DEUX MILLIONS D'AGENTS ET 50 000 EMPLOYEURS.....	8
B. UN STATUT CONCILIANTE LES DROITS DES AGENTS TERRITORIAUX ET LA LIBRE ADMINISTRATION DES EMPLOYEURS .....	10
<b>II. DIALOGUE ET RESPONSABILITÉ : QUATORZE PROPOSITIONS D'AVENIR POUR LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE.....</b>	<b>11</b>
A. DONNER D'AVANTAGE DE VISIBILITÉ AUX EMPLOYEURS TERRITORIAUX, DANS LE CADRE D'UN DIALOGUE SOCIAL RÉNOVÉ .....	12
B. ALLOUER DE NOUVEAUX MOYENS D'ACTION AUX EMPLOYEURS TERRITORIAUX .....	15
1. <i>Plus de souplesse dans la gestion des ressources humaines</i> .....	15
2. <i>Des mesures plus incitatives</i> .....	18
3. <i>D'avantage de mutualisations</i> .....	20
C. GARANTIR LES DROITS DES AGENTS TERRITORIAUX ET DIVERSIFIER LEURS MODES DE RECRUTEMENT .....	24
1. <i>De nouveaux droits pour les agents territoriaux</i> .....	24
2. <i>La diversification des modes de recrutement</i> .....	26
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>31</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>43</b>
<b>ANNEXE 1 : GLOSSAIRE DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE .....</b>	<b>46</b>
<b>ANNEXE 2 : LISTE DES LOIS AYANT SUBSTANTIELLEMENT MODIFIÉ LE STATUT DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE .....</b>	<b>49</b>



## LISTE DES PROPOSITIONS

	Propositions	Calendrier prévisionnel
<b>AXE 1</b>		
<b>DONNER DAVANTAGE DE VISIBILITÉ AUX EMPLOYEURS TERRITORIAUX, DANS LE CADRE D'UN DIALOGUE SOCIAL RÉNOVÉ</b>		
<b>1</b>	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
<b>2</b>	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
<b>3</b>	Favoriser la culture de la négociation dans les collectivités territoriales et leurs groupements en prévoyant l'adoption d'un « <i>agenda social</i> » en début de mandature	2020
<b>AXE 2</b>		
<b>ALLOUER DE NOUVEAUX MOYENS D'ACTION AUX EMPLOYEURS TERRITORIAUX</b>		
<b>4</b>	Élargir les possibilités de recourir à des agents contractuels, notamment en créant de nouveaux « <i>contrats de mission</i> »	2019
<b>5</b>	Harmoniser la durée de travail dans la fonction publique territoriale en mettant fin aux dérogations non justifiées	2019
<b>6</b>	Recenser, avec l'aide des employeurs territoriaux, les procédures trop complexes ou devenues inutiles	2018-2020
<b>7</b>	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
<b>8</b>	Expérimenter la rupture conventionnelle dans la fonction publique territoriale	2019-2022
<b>9</b>	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

<b>AXE 3</b>		
<b>GARANTIR LES DROITS DES AGENTS TERRITORIAUX ET DIVERSIFIER LEURS MODES DE RECRUTEMENT</b>		
<b>10</b>	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
<b>11</b>	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
<b>12</b>	Créer, dans les territoires, des classes préparatoires intégrées (CPI)	2019
<b>13</b>	Doubler le nombre d'apprentis dans la fonction publique territoriale d'ici 2022	2018-2022
<b>14</b>	Poursuivre et sécuriser le développement des concours sur titres	2018

---

Mesdames, Messieurs,

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.*

Longtemps considérée comme « *subsidaire* » ou « *inférieure* » à la fonction publique de l'État, la fonction publique territoriale constitue aujourd'hui un maillon indispensable de l'organisation décentralisée de la République.

Depuis trente-quatre ans, le statut de la fonction publique territoriale permet de concilier deux exigences : l'unité et la neutralité de la fonction publique, d'une part, et la volonté des élus locaux de mettre en œuvre les engagements pris auprès des électeurs, d'autre part.

Dès lors, le statut de la fonction publique territoriale doit être vigoureusement défendu, d'autant plus qu'il a déjà démontré ses facultés d'adaptation. Il convient, en outre, de maintenir ce pacte implicite qui lie les employeurs territoriaux et leurs agents dans l'objectif de garantir la qualité des services publics locaux.

Plusieurs facteurs conduisent toutefois à s'interroger sur l'avenir de la fonction publique territoriale et à envisager certaines évolutions du statut : les réformes territoriales successives, la mutation des services publics locaux, la réduction des concours financiers de l'État, *etc.*

Le Gouvernement a d'ailleurs ouvert plusieurs chantiers depuis le début de l'année (place des contractuels, simplification du dialogue social, *etc.*), qui pourraient aboutir d'ici le printemps 2019 à la présentation d'un projet de loi portant réforme de la fonction publique.

La Conférence nationale des territoires (CNT), dont la prochaine réunion devrait se tenir en juillet, constitue une occasion unique pour faire part au Gouvernement des inquiétudes des employeurs territoriaux et de leurs agents mais également formuler des propositions d'évolution concrètes s'inscrivant dans une logique de dialogue et de responsabilité.

C'est dans ce contexte que votre commission a créé, à l'invitation du président du Sénat, une mission de réflexion sur les enjeux de l'évolution de la fonction publique territoriale.

Pendant un mois, votre rapporteur a entendu l'ensemble des parties prenantes (Gouvernement, employeurs territoriaux, syndicats, *etc.*), pendant près de dix heures d'audition.

Forte de ce dialogue constructif et apaisé, elle propose quatorze propositions d'avenir pour la fonction publique territoriale, articulées autour de trois objectifs : donner davantage de visibilité aux employeurs territoriaux, leur allouer de nouveaux moyens d'action et, enfin, garantir les droits des agents territoriaux tout en diversifiant leurs modes de recrutement<sup>1</sup>.

## I. LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE, TRENTE-QUATRE ANS APRÈS L'ADOPTION DU STATUT GÉNÉRAL

### A. PRÈS DE DEUX MILLIONS D'AGENTS ET 50 000 EMPLOYEURS

Avec ses **1,9 million d'agents (titulaires et contractuels)**, la fonction publique territoriale représente près de **35 % de l'emploi public**, contre 44 % pour le versant de l'État et 21 % pour le versant hospitalier<sup>2</sup>.

Elle 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**.

---

<sup>1</sup> Les termes techniques utilisés dans ce rapport sont explicités dans un glossaire consultable en annexe.

<sup>2</sup> Les chiffres mentionnés concernant l'emploi local sont issus des travaux de l'INSEE et de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).



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

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

*Source : commission des lois du Sénat*

Les agents territoriaux sont répartis dans **53 cadres d'emplois**, eux-mêmes regroupés en **dix filières** (« administrative », « culturelle », « médico-sociale », etc.).

Par rapport au versant de l'État et à son organisation en corps, la fonction publique territoriale offre une plus grande souplesse dans la gestion des personnels, même si certaines filières connaissent des difficultés de recrutement et de mobilité (« enseignement artistique » et « animation » notamment).

Les **50 000 employeurs territoriaux** forment un ensemble hétérogène regroupant les communes, les établissements publics de coopération intercommunale, les régions et les départements. S'ils emploient en moyenne quarante agents, environ 30 000 d'entre eux comptent moins de dix agents.

Des structures de **mutualisation** ont été créées pour appuyer les employeurs territoriaux dans la gestion de leurs ressources humaines :

- les **centres de gestion** (CDG), qui favorisent une application uniforme du droit de la fonction publique territoriale dans chaque département ;

- le **Centre national de la fonction publique territoriale** (CNFPT) et ses délégations régionales qui coordonnent les actions de formation.

## **B. UN STATUT CONCILIANT LES DROITS DES AGENTS TERRITORIAUX ET LA LIBRE ADMINISTRATION DES EMPLOYEURS**

Le régime juridique des agents territoriaux est défini par les **titres I<sup>er</sup> et III du statut général de la fonction publique**, qui correspondent respectivement aux lois du 13 juillet 1983<sup>1</sup> et du 26 janvier 1984<sup>2</sup>.

Historiquement, il repose sur **trois principes**, explicités par l'exposé des motifs du projet de loi dont est issue la loi du 26 janvier 1984 : *« la création d'une fonction publique territoriale, à parité avec la fonction publique de l'État et régie par les principes de la décentralisation »*.

En réalité, ce statut 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.

Comme l'écrivait notre ancien collègue Paul Girod en 1987, le statut de la fonction publique territoriale est indispensable pour *« la réussite de la décentralisation »*, qui exige que *« les élus qui en ont la responsabilité soient dotés de tous les moyens pour la mener à bien et notamment qu'ils disposent d'un personnel de qualité, véritable vivier de compétences »*<sup>3</sup>.

**Trente-quatre ans après son adoption, le statut de la fonction publique territoriale ne saurait être remis en cause. Il doit néanmoins s'adapter aux évolutions des services publics locaux et, plus globalement, de la décentralisation.**

**Cette capacité d'adaptation fait d'ailleurs partie de son ADN.**

En 2003, un groupe de travail sénatorial constatait ainsi, *« (qu') en dépit d'une structuration empirique, la fonction publique territoriale a démontré ses facultés d'adaptation, et parfois même d'anticipation »*<sup>4</sup>. Depuis 1984, son statut a connu **neuf réformes d'envergure**, soit une tous les quatre ans : 1987, 1994, 1996, 2001, 2005, 2007, 2009, 2012 et 2016<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

<sup>2</sup> Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

<sup>3</sup> Rapport n° 170 (1986-1987) fait au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale, p. 5. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : [www.senat.fr/rap/1986-1987/i1986\\_1987\\_0170\\_01.pdf](http://www.senat.fr/rap/1986-1987/i1986_1987_0170_01.pdf).

<sup>4</sup> « Refonder le statut de la fonction publique territoriale pour réussir la décentralisation », groupe de travail présidé par notre ancien collègue Jean-Jacques Hyst et dont le rapporteur était notre ancien collègue Alain Vasselle.

<sup>5</sup> La liste précise de ces réformes est consultable en annexe.

---

De même, les employeurs locaux font face à la **réduction des concours financiers de l'État**, qui ont baissé de 16,3 % entre 2013 et 2017. **Les effectifs de la fonction publique territoriale ont d'ailleurs diminué de 0,2 % sur l'exercice 2016**, pendant que ceux de la fonction publique de l'État augmentaient de 1,2 %.

Ces efforts devront être poursuivis, la loi de programmation des finances publiques pour **les années 2018 à 2022**<sup>1</sup> prévoyant des économies de l'ordre de **21 milliards d'euros pour les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements**<sup>2</sup>.

Pour les 322 collectivités territoriales et groupements les plus importants (régions, départements, communes de plus de 50 000 habitants, etc.), **un mécanisme de contractualisation** est en cours d'élaboration : des contrats définiront un objectif d'évolution de leurs dépenses de fonctionnement qui, s'il est respecté, permettra de majorer les dotations d'investissement versées par l'État.

En revanche, « réformer » le statut de la fonction publique territoriale ne signifie pas le « renier ». L'ensemble des personnes entendues en audition se sont **vivement opposées à la « décorrélation » du point d'indice** entre les trois versants de la fonction publique.

Un temps envisagée par le Gouvernement, cette mesure aurait pour conséquence d'accroître les **inégalités entre les agents publics** et entrerait ainsi en contradiction avec le principe d'unité fixé en 1984.

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

Dans l'optique de la Conférence nationale des territoires (CNT) de juillet prochain, votre rapporteur formule **quatorze propositions d'avenir pour la fonction publique territoriale**.

Ces propositions sont organisées autour de **trois axes** : donner davantage de visibilité aux employeurs territoriaux, leur allouer de nouveaux moyens d'action et, enfin, garantir les droits des agents territoriaux tout en diversifiant leurs modes de recrutement.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018.

<sup>2</sup> Rapport n° 56 (2017-2018) fait par notre collègue Albéric de Montgolfier au nom de la commission des finances du Sénat, p. 178. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : [www.senat.fr/rap/17-056/17-0561.pdf](http://www.senat.fr/rap/17-056/17-0561.pdf).

**A. DONNER DAVANTAGE DE VISIBILITÉ AUX EMPLOYEURS  
TERRITORIAUX, DANS LE CADRE D'UN DIALOGUE SOCIAL RÉNOVÉ**

**Les dépenses de personnel des collectivités territoriales et de leurs groupements représentent 35 % de leur budget<sup>1</sup>, ce qui n'est pas négligeable dans un contexte de tension des finances publiques.**

**Or, l'évolution de ces dépenses dépend, pour partie, de décisions relevant de la compétence de l'État.**

Certaines ont un impact favorable sur le budget des employeurs locaux, comme le rétablissement d'un jour de carence dans la fonction publique (pour une économie estimée à 99 millions d'euros)<sup>2</sup>.

À l'inverse, d'autres initiatives de l'État placent les collectivités territoriales et leurs groupements dans une **impasse budgétaire** comme :

- des modifications trop nombreuses du cadre législatif et réglementaire ;

- l'évolution du point d'indice de la fonction publique qui, gelé depuis 2010, a été revalorisé à deux reprises en juillet 2016 et février 2017 (+1,2 % au total) ;

- les accords statutaires, à l'instar de l'accord « *parcours professionnels, carrières et rémunérations* » (PPCR), dont le coût total pour les collectivités territoriales et leurs groupements s'élève à 995 millions d'euros entre 2016 et 2021.

Pour la seule année 2017, la Cour des comptes a évalué à un milliard d'euros l'impact net des normes nouvelles imposées aux collectivités territoriales et à leurs groupements<sup>3</sup>, sur un total d'environ 169 milliards de dépenses de fonctionnement.

**Force est de constater que les collectivités territoriales et leurs groupements ne sont pas suffisamment associés aux décisions de l'État, qui privilégie parfois une vision comptable, éloignée de la réalité et des besoins des services publics locaux.**

À titre d'exemple, votre rapporteur s'est étonnée que le Gouvernement annonce la **suppression d'ici 2022 de 70 000 postes dans la**

---

<sup>1</sup> Source : direction générale des collectivités locales (DGCL).

<sup>2</sup> Article 115 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

<sup>3</sup> Cour des comptes, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, octobre 2017, p. 66.

Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

[www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-10/20171011-rapport-finances-publiques-locales.pdf](http://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-10/20171011-rapport-finances-publiques-locales.pdf).

---

**fonction publique territoriale**, alors que les employeurs locaux disposent d'une liberté complète de recrutement<sup>1</sup>.

De même, le comité « *Action publique 2022* » (CAP 2022), chargé d'examiner les pistes d'évolution du service public, n'a pas vocation à devenir une instance de dialogue entre l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements.

À l'inverse, la Conférence nationale des territoires (CNT) constitue l'occasion de **définir une nouvelle méthode de travail entre l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements**. Tous les trois ans, l'État pourrait présenter aux employeurs locaux une **feuille de route** permettant de programmer l'impact financier de ses décisions RH (évolution du point d'indice, accords statutaires, *etc.*). De nature indicative, ce document offrirait davantage de visibilité aux employeurs locaux et permettrait de fiabiliser leur programmation budgétaire.

**Proposition n° 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.*)**

*Échéance prévisionnelle : 2020*

Contrairement aux salariés de droit privé, les fonctionnaires et les contractuels de la fonction publique sont placés dans une **position statutaire et réglementaire**, ce qui contraint l'organisation du dialogue social.

Depuis quelques années, **le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) s'est toutefois imposé comme la principale instance de dialogue entre les représentants des élus locaux et ceux des agents territoriaux**.

Consulté sur les projets de textes relatifs à la fonction publique territoriale, il mène également des réflexions transversales, notamment sur l'apprentissage, la formation professionnelle et la protection sociale complémentaire.

---

<sup>1</sup> Avis n° 114 (2017-2018) fait au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2018 (« fonction publique »), p. 8. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : [www.senat.fr/rap/a17-114-6/a17-114-61.pdf](http://www.senat.fr/rap/a17-114-6/a17-114-61.pdf).

L'action du CSFPT pourrait être confortée en suivant deux logiques :

- **s'assurer qu'il soit consulté en temps utile pour chaque décision de l'État ayant un impact sur la fonction publique territoriale.** À titre d'exemple, seul le Conseil supérieur de la fonction publique de l'État (CSFPE) a été consulté pour la mise en œuvre du RIFSEEP<sup>1</sup>, alors que ce nouveau régime indemnitaire concerne l'ensemble de la fonction publique ;

- **renforcer la cohérence et la coordination du collège des employeurs territoriaux du CSFPT**, qui comprend aujourd'hui vingt membres issus des communes, des départements et des régions.

En ce sens, votre rapporteur soutient totalement l'initiative de M. Philippe Laurent, président du CSFPT, visant à créer une **fédération des employeurs territoriaux**. L'objectif est simple : que les employeurs locaux s'expriment d'une même voix, sur le modèle de la Fédération hospitalière de France (FHF), et renforcent ainsi leur pouvoir de négociation vis-à-vis de l'État mais aussi des syndicats.

À terme, la conclusion d'**accords collectifs** entre les employeurs et les syndicats pourrait être envisagée au sein du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, sur le modèle des accords nationaux interprofessionnels (ANI) prévus par le code du travail.

La mise en œuvre de tels accords s'annonce toutefois **complexe d'un point de vue juridique** : une fédération d'employeurs, si légitime soit-elle, peut-elle prendre des engagements au nom de 50 000 employeurs territoriaux, dont chacun bénéficie du principe constitutionnel de libre administration ?

**Proposition n° 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**

*Échéance prévisionnelle : 2018-2028*

**De manière complémentaire, il convient d'approfondir le dialogue social à l'échelle locale.**

À ce stade, le Gouvernement envisage de revoir l'architecture des 12 800 instances de dialogue social de la fonction publique territoriale en fusionnant les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), d'une part, et les comités techniques (CT), d'autre part, et en allégeant les commissions administratives paritaires (CAP), qui pourraient être recentrées sur les décisions défavorables aux agents.

---

<sup>1</sup> Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), voir infra pour plus de précisions.

---

Ces propositions restent en débat et ne font pas encore consensus, comme l'ont démontré les auditions de votre rapporteur.

**En réalité, la question centrale concerne les moyens mis en œuvre pour vivifier la culture de la négociation entre les employeurs locaux et leurs agents, dans un esprit de responsabilité et de confiance mutuelle.**

Votre rapporteur propose que l'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale et de chacun de leurs groupements se prononcent, en début de mandature, sur un « **agenda social** » précisant les pistes de travail retenues, la méthode de concertation mise en œuvre et le calendrier des négociations.

Ce document établirait ainsi un **cadre global de négociation** pour se donner plus de chances d'aboutir à des **accords « gagnant-gagnant »**.

**Proposition n° 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**

*Échéance prévisionnelle : 2020*

## **B. ALLOUER DE NOUVEAUX MOYENS D'ACTION AUX EMPLOYEURS TERRITORIAUX**

Pour gagner en efficacité et en capacité d'adaptation, votre rapporteur propose de confier de nouveaux moyens d'action aux employeurs territoriaux, tout en respectant les droits des agents.

**Ces nouveaux moyens d'action pourraient être résumés en trois mots : souplesse, incitation et mutualisation.**

### **1. Plus de souplesse dans la gestion des ressources humaines**

Les articles 3 à 3-7 du statut général de la fonction publique territoriale permettent déjà aux employeurs locaux de recruter des contractuels<sup>1</sup>, dans des conditions strictement définies et sous le contrôle des préfetures.

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

Votre rapporteur salue d'ailleurs l'initiative du Gouvernement, qui a ouvert en mai 2018 une concertation sur la place des contractuels dans la fonction publique.

---

<sup>1</sup> Contractuels qui représentent aujourd'hui près d'un agent territorial sur cinq (voir supra).

Lors des auditions, **plusieurs solutions concrètes** ont émergé comme :

- l'extension aux emplois de la **catégorie B** de la possibilité de recruter un agent contractuel lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté (possibilité aujourd'hui réservée aux emplois de la catégorie A) ;

- l'allongement à trois ans de la durée globale des contrats d'un agent recruté pour faire face à une **vacance temporaire d'emploi** (contre deux ans aujourd'hui). Le Sénat avait d'ailleurs adopté une telle disposition en janvier 2016<sup>1</sup>, sans être suivi par l'Assemblée nationale ;

- la création d'un « *contrat de mission* » pour mener un projet nécessitant des compétences spécifiques (refonte du système informatique de la collectivité territoriale, réorganisation des outils RH, maîtrise d'ouvrage d'un chantier complexe, etc.).

**Proposition n° 4 : Élargir les possibilités de recourir à des agents contractuels, notamment en créant de nouveaux « *contrats de mission* »**

*Échéance prévisionnelle : 2019*

Cette volonté d'efficacité doit s'accompagner de mesures concrètes pour **augmenter le temps de travail des agents territoriaux**.

Dix-sept ans après la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale<sup>2</sup>, **le rapport de M. Philippe Laurent de mai 2016<sup>3</sup>** a établi un constat objectif et proposé des mesures concrètes, qui n'ont pas été mises en œuvre depuis.

**La durée légale du temps de travail (1 607 heures annuelles) n'est pas toujours respectée au sein des collectivités territoriales et de leurs groupements**, et ce pour trois raisons.

En premier lieu, certains agents territoriaux ont des cycles de travail particuliers en raison des sujétions du service public (travail de nuit ou le dimanche, horaires décalés, travail en équipes, etc.), ce qu'il convient de respecter.

En deuxième lieu, le statut général de la fonction publique territoriale autorise les collectivités territoriales et leurs groupements à

---

<sup>1</sup> À l'occasion du débat sur le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, devenu la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016.

<sup>2</sup> Décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

<sup>3</sup> « Rapport sur le temps de travail dans la fonction publique », remis au ministre de la fonction publique et consultable à l'adresse suivante : [www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/164000313.pdf](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/164000313.pdf).



---

**maintenir une durée de travail inférieure à 1 607 heures annuelles<sup>1</sup>**, lorsque ce régime dérogatoire était mis en œuvre avant 2001 et que l'assemblée délibérante a souhaité le conserver.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur, 1 500 employeurs locaux auraient conservé ce régime dérogatoire. **Contraire au principe de parité entre les trois versants de la fonction publique, il doit être supprimé dans les meilleurs délais.**

En dernier lieu, certaines **autorisations spéciales d'absence** sont laissées à la libre appréciation des employeurs locaux.

À titre d'exemple, les autorisations d'absence accordées « à l'occasion de certains événements familiaux » (mariage, déménagement, etc.) devaient être définies par un décret en Conseil d'État<sup>2</sup>. Ce décret est attendu depuis 1984... Dès lors, ces autorisations d'absence sont accordées au cas par cas par le chef de service<sup>3</sup>.

De même, certaines autorisations spéciales d'absence ont été créées de manière empirique, sans fondement juridique clair, comme les « journées du maire » ou les « jours fériés locaux » dans certaines régions métropolitaines et ultramarines.

**Des efforts d'harmonisation doivent être engagés pour clarifier le « maquis » des autorisations d'absence et assurer un traitement plus équitable des agents territoriaux.**

Le législateur et le pouvoir réglementaire pourraient utilement intervenir dans ce travail d'harmonisation. **L'implication et la pédagogie des employeurs territoriaux** seraient également nécessaires pour garantir l'acceptabilité de cette réforme.

**Proposition n° 5 : Harmoniser la durée de travail dans la fonction publique territoriale en mettant fin aux dérogations non justifiées**

*Échéance prévisionnelle : 2019*

**Le droit de la fonction publique territoriale reste très complexe**, ce qui constitue une source de difficultés pour les collectivités territoriales, notamment pour les plus petites d'entre elles, et rend l'action des centres de gestion plus que nécessaire (voir *infra*).

---

<sup>1</sup> Article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

<sup>2</sup> Article 59 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

<sup>3</sup> Conseil d'État, 20 décembre 2013, Fédération autonome de la fonction publique territoriale (FAFPT), n° 351682.

**Les contraintes normatives imposées aux employeurs territoriaux sont nombreuses et parfois peu utiles, comme par exemple :**

- le contingentement des promotions internes pour chaque cadre d'emplois en fonction du nombre de recrutements externes effectués par les collectivités territoriales et leurs groupements<sup>1</sup> ;

- les seuils démographiques applicables à certains grades ou emplois fonctionnels. À titre d'exemple, une commune de moins de 10 000 habitants a l'interdiction de recruter un directeur des services techniques (emploi fonctionnel) ; en pratique, elle confie cette mission à un agent tout aussi qualifié mais qui demeure dans son cadre d'emploi d'origine (ingénieur ou technicien)<sup>2</sup>.

Dès lors, votre rapporteur propose de lancer une **procédure de concertation auprès des employeurs territoriaux** afin de recenser les procédures RH complexes ou inutiles qu'il conviendrait de simplifier ou d'abroger.

**Proposition n° 6 : Recenser, avec l'aide des employeurs territoriaux, les procédures trop complexes ou devenues inutiles**

*Échéance prévisionnelle : 2018-2020*

## **2. Des mesures plus incitatives**

Depuis plusieurs années, les collectivités territoriales et leurs groupements ont développé des **régimes de primes** : tous les départements et les régions ainsi que trois quarts des communes ont d'ores et déjà délibéré en faveur d'un régime indemnitaire<sup>3</sup> complétant le traitement indiciaire de leurs agents.

**Votre rapporteur soutient cet effort, qui tend à reconnaître l'implication des agents, à attirer des talents et à fidéliser les personnels, notamment pour les métiers les plus contraignants ou les plus pénibles.**

Depuis 2014, l'État développe un nouvel outil, en cours de transposition dans la fonction publique territoriale : le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (**RIFSEEP**)<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir, pour plus de précisions, la réponse ministérielle à la question écrite n° 00121 de notre ancien collègue Roland Povinelli (réponse publiée au Journal officiel du Sénat le 18 octobre 2012, p. 2317).

<sup>2</sup> Article 53 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

<sup>3</sup> Source : Fédération nationale des centres de gestion (FNCDG).

<sup>4</sup> Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État.

Cet outil présente au moins deux avantages :

- harmoniser et simplifier les régimes de primes ;
- valoriser l'engagement individuel et la manière de servir des agents, *via* l'une de ses composantes, le complément indemnitaire annuel (CIA).

**Le déploiement du RIFSEEP dans le versant territorial a toutefois pris du retard, faute de publication des décrets et arrêtés nécessaires.**

Certes, la tâche est ardue : le RIFSEEP doit d'abord être développé au sein de la fonction publique de l'État avant d'être transposé aux cadres d'emplois de la fonction publique territoriale. Or, il concerne aujourd'hui seulement 10 % des agents de l'État...

**À ce stade, seul un nombre limité d'agents territoriaux sont couverts par le RIFSEEP** (administrateurs territoriaux, attachés, conservateurs du patrimoine, *etc.*).

**Dans ce contexte, votre rapporteur propose un objectif à la fois clair et ambitieux : achever la transposition du RIFSEEP dans la fonction publique territoriale d'ici la fin de l'année 2020, soit peu après les prochaines élections municipales.**

Par ailleurs, il paraît nécessaire de poursuivre les efforts de rationalisation des régimes indemnitaires. Pour plus de clarté, **d'autres primes pourraient être intégrées au RIFSEEP**, comme la nouvelle bonification indiciaire (NBI) créée en 1991 pour rendre plus attractifs certains emplois à haute technicité.

**Enfin, la composante la plus incitative du RIFSEEP - le complément indemnitaire annuel, CIA - doit être développée pour mieux reconnaître le mérite de chaque agent.**

**Proposition n° 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**

*Échéance prévisionnelle : 2020*

Parallèlement, de nouveaux leviers doivent être mis à la disposition des employeurs et des agents territoriaux lorsqu'ils souhaitent, d'un commun accord, **cesser leur collaboration.**

Le Gouvernement envisage d'améliorer **l'indemnité de départ volontaire (IDV)**, aujourd'hui régie par un décret de 2009<sup>1</sup>. À titre

---

<sup>1</sup> Décret n° 2009-1594 du 18 décembre 2009 instituant une indemnité de départ volontaire dans la fonction publique territoriale.

d'exemple, le montant de cette indemnité<sup>1</sup> pourrait être déplafonné pour donner davantage de marges de manœuvre aux employeurs territoriaux.

L'indemnité de départ volontaire reste toutefois limitée à deux hypothèses : les restructurations de services et les départs définitifs de la fonction publique pour créer une entreprise ou « *mener à bien un projet personnel* ».

**Dès lors, votre rapporteur propose d'expérimenter un dispositif plus souple et ayant fait ses preuves en droit du travail : la rupture conventionnelle.**

Concrètement, l'employeur territorial et son agent pourraient s'accorder sur la cessation de leur collaboration, **sans avoir à justifier d'un motif particulier.**

Il conviendrait, bien entendu, de **définir très précisément la procédure à suivre** afin de préserver les droits de chaque partie (organisation d'un entretien préalable, possibilité de se faire assister par un tiers, délai de rétractation, versement de l'allocation d'aide au retour à l'emploi, etc.).

**Proposition n° 8 : Expérimenter la rupture conventionnelle dans la fonction publique territoriale**

*Échéance prévisionnelle : 2019-2022*

### **3. Davantage de mutualisations**

Présents dans l'ensemble des départements<sup>2</sup>, les **centres de gestion** remplissent deux fonctions : garantir une application homogène du statut de la fonction publique territoriale, d'une part, et mutualiser certaines prestations RH, d'autre part.

Constitués en établissements publics locaux à caractère administratif, **les centres de gestion se positionnent comme les « experts de l'application statutaire de la fonction publique territoriale »<sup>3</sup>.**

---

<sup>1</sup> Montant aujourd'hui limité à deux fois la rémunération brute annuelle perçue au cours de l'année précédente.

<sup>2</sup> Sauf en Ile-de-France où il existe deux centres interdépartementaux de gestion (CIG) : le CIG de la petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne) et le CIG de la grande couronne (Essonne, Val-d'Oise, Yvelines).

<sup>3</sup> Inspection générale de l'administration, « Actes de gestion en matière de ressources humaines des collectivités territoriales. Revue de dépenses », juin 2017, p. 6. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : [www.interieur.gouv.fr/Publications/Rapports-de-l-IGA/Rapports-recents/Revue-de-depenses-Actes-de-gestion-en-matiere-de-ressources-humaines-des-collectivites-territoriales](http://www.interieur.gouv.fr/Publications/Rapports-de-l-IGA/Rapports-recents/Revue-de-depenses-Actes-de-gestion-en-matiere-de-ressources-humaines-des-collectivites-territoriales).

Suivant les cas, les prestations des centres de gestion s'adressent :

- aux communes et à leurs groupements, qui y sont **obligatoirement affiliés** car employant moins de 350 fonctionnaires titulaires et stagiaires à temps complet ;

- aux communes et à leurs groupements, employant plus de 350 fonctionnaires titulaires et stagiaires à temps complet, qui y sont **volontairement affiliés** ;

- aux collectivités territoriales et aux groupements de plus grande taille, qui n'y sont **pas affiliés mais qui demandent à bénéficier de leurs prestations (socle commun de compétences facultatif<sup>1</sup> ou conventions spécifiques)** ;

- ou à l'ensemble des employeurs territoriaux du département.

---

<sup>1</sup> Ce bloc est dit « indivisible » car il forme un ensemble cohérent de prestations proposées par le centre de gestion : lorsqu'une collectivité territoriale non affiliée y adhère, l'ensemble des prestations lui sont fournies ; elle ne peut pas choisir entre plusieurs prestations.

### Les prestations des centres de gestion (CDG)

	Référence juridique	Collectivités affiliées (obligatoire ou volontaire)	Collectivités non affiliées
Missions assurées pour tous les employeurs	Article 23-I et III	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Publicité des listes d'aptitude</li> <li>- Publicité des créations et vacances d'emplois</li> <li>- Prise en charge des fonctionnaires momentanément privés d'emploi</li> <li>- Reclassement des fonctionnaires devenus inaptes à l'exercice de leurs fonctions</li> <li>- Aide aux fonctionnaires à la recherche d'un emploi après une période de disponibilité</li> <li>- Fonctionnement des conseils de discipline de recours</li> <li>- Concours et examens professionnels de catégorie A et B hors filière médico-sociale</li> <li>- Handicap : aide aux recrutements, sensibilisation, maintien dans l'emploi (jusqu'à 1 000 agents)</li> </ul>	
Cotisation obligatoire (max. 0,8 % de la masse salariale)	Article 23-II	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Concours et examens professionnels de catégorie C et filière médico-sociale</li> <li>- Publicité des tableaux d'avancement</li> <li>- Fonctionnement des commissions administratives paritaires (CAP) et des conseils de discipline</li> <li>- Comité technique (- 50 agents)</li> <li>- Calcul du crédit de temps syndical, remboursement des charges salariales afférentes</li> <li>- Assistance juridique statutaire, y compris la fonction de Référent déontologue</li> </ul>	
Socle commun de compétences	CNA : Article 25-IV	<p style="text-align: center;"><u>INCLUS DANS LA COTISATION</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Secrétariat de la commission de réforme</li> <li>- Secrétariat du comité médical</li> <li>- Assistance juridique statutaire</li> <li>- Assistance au recrutement et accompagnement individuel à la mobilité</li> <li>- Assistance à la fiabilisation des comptes de droits retraite</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><u>ONÉREUX</u> (max 0,2 % de la masse salariale)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Secrétariat de la commission de réforme</li> <li>- Secrétariat du comité médical</li> <li>- Assistance juridique statutaire</li> <li>- Assistance au recrutement et accompagnement individuel à la mobilité</li> <li>- Assistance à la fiabilisation des comptes de droits retraite</li> </ul>
Cotisation additionnelle optionnelle	Article 22	<p style="text-align: center;"><u>Exemples de prestations</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Réseau sécurisé extranet dont accès à des serveurs</li> <li>- Fonction d'inspection hygiène et sécurité</li> <li>- Conseil, formation, information et réalisation de dossiers de retraite</li> <li>- Concours aux régimes de retraite pour droit à l'information. Liquidation des dossiers pour règlement d'allocations ou perte d'emploi</li> <li>- Service de documentation électronique</li> <li>- Outils de conseils en gestion des ressources humaines</li> </ul>	
Conventions optionnelles	Articles 22,24,25, 26 et 26-1	<p style="text-align: center;"><u>Exemples de conventions</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Médecine préventive</li> <li>- Missions d'archivage</li> <li>- Assistance/conseil en hygiène et sécurité (document unique...)</li> <li>- Remplacement d'agents, missions d'intérim et/ou portage salarial</li> <li>- Contrat d'assurance groupe statutaire</li> <li>- Conventions de protection sociale (prévoyance et santé), contrat d'action sociale</li> <li>- Assistance juridique (non statutaire)</li> <li>- Médecine statutaire et de contrôle</li> <li>- Assistance sociale du personnel</li> <li>- Médiation préalable obligatoire</li> </ul>	

---

Outils de mutualisation, **les centres de gestion doivent être confortés dans leur action** en poursuivant les efforts de régionalisation, d'une part, et en consolidant le « *socle commun* », d'autre part.

En premier lieu, certaines actions des centres de gestion sont déjà assurées au niveau régional, le plus souvent par un **centre coordonnateur** (prise en charge des fonctionnaires des catégories A et B momentanément privés d'emploi, concours et examens de catégorie A et B hors filière médico-sociale, gestion de l'observatoire régional de l'emploi, conseil de discipline de recours, *etc.*).

**Votre rapporteur propose d'accélérer ces efforts de régionalisation** (par exemple l'organisation des concours et examens professionnels de compétence non exclusive, catégorie C et filière médico-sociale, l'expertise et l'information juridique statutaire, l'assistance à la retraite, l'assistance à la mobilité, le conseil en organisation, *etc.*) afin de générer de **nouvelles économies d'échelle** et d'harmoniser le niveau des prestations proposées par les centres de gestion<sup>1</sup>.

Outre une modification législative, cette meilleure répartition des tâches pourrait nécessiter l'élaboration par les centres de gestion de **schémas régionaux de coordination, de mutualisation et de spécialisation**, comme l'a récemment envisagé l'inspection générale de l'administration (IGA)<sup>2</sup>.

En second lieu, **les collectivités et établissements affiliés aux centres de gestion ne couvrent aujourd'hui que 41 % des agents territoriaux**, les collectivités territoriales et leurs groupements employant 350 agents ou plus n'y étant pas obligatoirement affiliés.

Cette situation constitue un **frein à la mutualisation et une source d'inefficacité** : les employeurs territoriaux les plus importants gèrent directement certaines missions qui pourraient relever des centres de gestion. À titre d'exemple, ils sont autorisés à convoquer des concours de catégorie C et de la filière médico-sociale en parallèle des concours organisés par les centres de gestion, ce qui n'apparaît pas optimal.

De même, l'évolution de la coopération intercommunale et la création de communes nouvelles pourraient entraîner la désaffiliation de collectivités territoriales ou groupements<sup>3</sup> et **fragiliser le modèle économique des centres de gestion**.

---

<sup>1</sup> Alors, qu'aujourd'hui, les centres de gestion sont particulièrement hétérogènes. À titre d'exemple, celui de la Haute-Marne emploie une dizaine d'agents contre 250 pour le centre interdépartemental de gestion (CIG) de la petite couronne.

<sup>2</sup> IGA, « Actes de gestion en matière de ressources humaines des collectivités territoriales. Revue de dépenses », *op. cit.*, p. 7.

<sup>3</sup> Les collectivités territoriales ou groupements dont les effectifs atteignent 350 fonctionnaires à temps complet pouvant se désaffilier de leur centre de gestion.

Dès lors, il pourrait être envisagé de prévoir l'adhésion de toutes les communes et de leurs groupements au socle commun de compétences instauré par la loi du 12 mars 2012, dite « Sauvadet »<sup>1</sup>, et d'étendre ce socle commun à de nouvelles prestations.

**Proposition n° 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**

*Échéance prévisionnelle : 2019*

### **C. GARANTIR LES DROITS DES AGENTS TERRITORIAUX ET DIVERSIFIER LEURS MODES DE RECRUTEMENT**

#### **1. 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.**

À titre d'exemple, l'affirmation de la **protection sociale complémentaire des agents** (dont 75 % exercent des fonctions d'exécution) constitue un enjeu majeur pour la fonction publique territoriale.

Un décret de 2011 a d'ailleurs clarifié la possibilité pour les employeurs locaux de financer une partie de la protection sociale complémentaire des agents (risque « *santé* » pour les atteintes à l'intégrité physique et risque « *prévoyance* » pour l'incapacité de travail ou l'invalidité)<sup>2</sup>. **Cette participation « patronale » demeure une faculté, non une obligation.**

D'après un récent rapport du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, le bilan de ce décret reste « *mitigé en termes de nombre de bénéficiaires, en particulier dans les collectivités de taille importante* ».

Le développement de la protection sociale complémentaire est ralenti par des freins financiers mais également par des **freins structurels**. Si certains élus se fixent des objectifs ambitieux « *pour favoriser la santé et prévenir les situations de précarité de leurs agents* », « *d'autres montrent un intérêt plus relatif quant à la protection sociale complémentaire, voire une certaine*

---

<sup>1</sup> Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

<sup>2</sup> Décret n° 2011-1474 du 8 novembre 2011 relatif à la participation des collectivités territoriales et de leurs établissements publics au financement de la protection sociale complémentaire de leurs agents.



---

*réticence, surtout pour les élus issus d'un milieu professionnel éloigné de la fonction publique et attachés à la maîtrise de la masse salariale de leur collectivité »<sup>1</sup>.*

**Dans ce contexte, votre rapporteur propose 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.**

L'idée n'est pas d'orienter la décision des employeurs territoriaux mais bien de susciter un débat entre les élus. Un dispositif comparable existe d'ailleurs pour le plan de formation<sup>2</sup>, la gestion du handicap et l'action sociale, culturelle, sportive et de loisirs<sup>3</sup>.

**Proposition n° 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, etc.**

*Échéance prévisionnelle : 2019*

Le **droit à la mobilité** des agents territoriaux doit également être renforcé afin de valoriser et de diversifier leur carrière.

Paradoxalement, **la mobilité dans la fonction publique territoriale est plus faible que dans les deux autres versants** : 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<sup>4</sup>.

Ce constat s'explique par les politiques de fidélisation mises en place dans les collectivités territoriales et leurs groupements mais également par des **freins structurels à la mobilité**.

Comment organiser ma mobilité ? Comment être informé des postes vacants dans d'autres administrations ? Quel est le régime applicable à ma mobilité ? Puis-je conserver le bénéfice de mes droits à formation et de mon compte épargne-temps ? Autant de questions complexes, qui restent parfois sans réponse.

L'ordonnance du 13 avril 2017<sup>5</sup> a utilement prévu la création, d'ici 2020, d'un **portail internet commun aux trois versants de la fonction publique pour y diffuser des offres d'emploi**.

---

<sup>1</sup> « Les effets du décret n° 2011-1474 du 8 novembre 2011 sur l'accès à la protection sociale complémentaire dans la Fonction publique territoriale », mars 2017, p. 27 et 31.

<sup>2</sup> Article 7 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale et complétant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

<sup>3</sup> Articles 35 bis et 88-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale

<sup>4</sup> Source : direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).

<sup>5</sup> Ordonnance n° 2017-543 du 13 avril 2017 portant diverses mesures relatives à la mobilité dans la fonction publique.

**Votre rapporteur propose d'accélérer ce projet, en rendant le portail accessible dès 2019.**

**Elle préconise également d'élargir ses fonctionnalités** en y incluant notamment un calendrier pluriannuel des concours organisés dans les trois versants de la fonction publique, sur le modèle du site de la Fédération nationale des centres de gestion (FNCDG)<sup>1</sup>.

Dans la même logique, **des initiatives conjointes de mobilité pourraient être mises en œuvre entre les trois versants de la fonction publique.**

Placées sous l'autorité du préfet de région, les plates-formes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (PFRH) pourraient devenir les **chevilles ouvrières de ce rapprochement** inter fonctions publiques.

Certaines plates-formes s'inscrivent d'ailleurs dans une telle démarche, à l'instar de la PFRH des Hauts-de-France qui a créé en 2012 le projet « *mobilité inter fonctions publiques* » (MIFP) pour publier les offres d'emploi des trois versants et mutualiser certaines formations.

**Proposition n° 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)**

*Échéance prévisionnelle : 2018-2025*

## **2. La diversification des modes de recrutement**

Votre rapporteur propose de **poursuivre la diversification des modes de recrutement** dans la fonction publique territoriale en travaillant plus particulièrement sur trois enjeux : les classes préparatoires intégrées (CPI), l'apprentissage et les concours sur titres.

Il existe aujourd'hui 28 classes préparatoires intégrées pour soutenir les étudiants et demandeurs d'emploi de condition modeste dans la préparation des concours externes de la fonction publique (officier de gendarmerie, conservateur du patrimoine, directeur d'hôpital, etc.).

---

<sup>1</sup> Ce site de la FNCDG est consultable à l'adresse suivante : <http://concours.fncdg.com>.

Seul le versant territorial ne compte aucune classe préparatoire intégrée, ce que votre rapporteur déplore depuis son avis budgétaire sur le projet de loi finances pour 2016<sup>1</sup>.

Lors de son audition, M. François Deluga, président du CNFPT, a précisé qu'il envisageait la création d'une « *communauté de parcours de préparation aux concours administratifs* » pour environ 1 600 jeunes par an et un coût de 3,2 millions d'euros. Il a précisé que la mise en œuvre de ce projet lui semblait conditionnée à l'intervention du législateur.

Concrètement, le CNFPT mettrait à disposition des élèves des supports de cours numériques, qu'ils consulteraient en parallèle de leurs études ; en complément, une dizaine de journées de cours seraient organisées « en présentiel » par chacune des 29 délégations régionales du CNFPT.

**Proposition n° 12 : Créer, dans les territoires, des classes préparatoires intégrées (CPI)**

*Échéance prévisionnelle : 2019*

60 % des apprentis du secteur public sont recrutés dans le versant territorial, contre 32 % dans le versant de l'État et 8 % dans le versant hospitalier.

**En 2015, les employeurs territoriaux ont formé 9 336 apprentis, contre 8 285 pour les administrations de l'État (opérateurs compris).**

Les **obstacles** sont pourtant multiples :

- faibles débouchés pour les apprentis, même si la loi « *égalité et citoyenneté* » du 27 janvier 2017 leur a ouvert le troisième concours de la fonction publique<sup>2</sup> ;

- coûts financiers importants pour les employeurs, qui ne bénéficient pas des incitations financières prévues pour les entreprises<sup>3</sup>. **En moyenne, le coût d'un apprenti est 2,3 fois plus élevé dans le secteur public que dans le secteur privé<sup>4</sup>.**

En 2016, le législateur a chargé le CNFPT de développer l'apprentissage dans la fonction publique territoriale<sup>5</sup>, notamment en recensant les besoins et en contribuant aux frais de formation. **Depuis plus de deux ans, le CNFPT refuse toutefois d'assurer cette mission, considérant qu'il ne dispose pas des ressources nécessaires.**

<sup>1</sup> Avis budgétaire n° 170 (2015-2016) fait au nom de la commission des lois du Sénat (p. 27) et consultable à l'adresse suivante : [www.senat.fr/rap/a15-170-7/a15-170-71.pdf](http://www.senat.fr/rap/a15-170-7/a15-170-71.pdf).

<sup>2</sup> Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

<sup>3</sup> Soit le crédit d'impôt de l'article 244 quater G du code général des impôts et la prime à l'apprentissage des articles L. 6243-1 à L. 6243-1-2 du code du travail.

<sup>4</sup> Avis budgétaire n° 170 (2015-2016) précité, p. 22.

<sup>5</sup> Article 85 de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

En outre, les apprentis de la fonction publique sont **les grands oubliés du projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel**, en cours d'examen devant le Parlement<sup>1</sup>. Pour certaines personnes entendues en audition, cette réforme pourrait même aggraver la situation en donnant davantage de compétences aux branches professionnelles du secteur privé dans la gestion des centres de formation d'apprentis (CFA).

**Votre rapporteur souligne pourtant que la fonction publique territoriale constitue un formidable vivier pour l'apprentissage, notamment parce qu'elle propose plus de 250 métiers différents.**

**Là encore, un objectif ambitieux doit être fixé : doubler le nombre d'apprentis dans les collectivités territoriales et leurs groupements d'ici 2022.**

Au moins quatre actions concrètes pourraient contribuer à atteindre cet objectif :

- résoudre dans les meilleurs délais les difficultés rencontrées par le CNFPT pour mener les actions que le législateur lui a confiées. Votre rapporteur propose par exemple que le CNFPT crée directement des centres de formation d'apprentis (CFA), comme il l'a déjà fait avec succès à Issy-les-Moulineaux (auxiliaires de puériculture et restauration collective) ou à Montpellier (espaces verts, petite enfance, restauration collective, mécanique, services aux personnes, tourisme) ;

- regrouper sur un **portail internet unique** les offres d'apprentissage dans la fonction publique, en lien avec les CFA ;

- créer 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<sup>2</sup> ;

- valoriser le rôle du **maître d'apprentissage**.

**Proposition n° 13 : Doubler le nombre d'apprentis dans la fonction publique territoriale d'ici 2022**

*Échéance prévisionnelle : 2018-2022*

Enfin, votre rapporteur rappelle son **attachement aux concours sur titres**, qui permettent d'attester des capacités des candidats sur présentation d'un diplôme ou d'une qualification professionnelle.

Les concours sur titres sont particulièrement importants dans certains secteurs comme **la santé** (médecins, sages-femmes, etc.). Généralement, le jury analyse d'abord les diplômes des candidats avant de

---

<sup>1</sup> Même si certaines mesures les concernent à la marge comme l'augmentation de 26 à 30 ans de l'âge maximal de l'apprenti, dans le secteur public comme dans le secteur privé.

<sup>2</sup> Programme 148, « fonction publique », de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

---

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.

Dès 2003, M. François Lucas, alors adjoint au directeur général des collectivités locales, rappelait que « *le concours sur titres apporte une réelle souplesse au dispositif de recrutement. Il constitue un réel progrès qu'il convient aujourd'hui de développer* »<sup>1</sup>.

Treize ans plus tard, le législateur a précisé le régime juridique des concours sur titres des filières sociale, médico-sociale et médico-technique, à l'initiative de notre collègue Catherine Troendlé<sup>2</sup>.

Les auditions de votre rapporteur ont toutefois démontré que des interrogations persistaient sur le périmètre de ces concours et leurs modes d'organisation.

**Dans ce contexte, il convient de sécuriser les concours sur titres en informant davantage les employeurs territoriaux sur les possibilités offertes et les règles à respecter.**

À terme, ces concours pourraient être étendus à d'autres secteurs de la fonction publique territoriale, comme par exemple la filière artistique, où l'organisation de concours s'avère particulièrement complexe.

**Proposition n° 14 : Poursuivre et sécuriser le développement des concours sur titres**

*Échéance prévisionnelle : 2018*

---

<sup>1</sup> Source : « Refonder le statut de la fonction publique territoriale pour réussir la décentralisation », op. cit., p.6.

<sup>2</sup> Article 67 de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.



---

## EXAMEN EN COMMISSION

---

MERCREDI 13 JUIN 2018

**Mme Catherine Di Folco, rapporteure.** – La fonction publique territoriale constitue un maillon indispensable de l'organisation décentralisée de la République et son statut, adopté voilà trente-quatre ans, ne saurait être remis en cause. Il convient néanmoins de l'adapter aux évolutions des services publics locaux, aux réformes territoriales successives, à la réduction des concours financiers de l'État, *etc.*

Le Gouvernement a ouvert depuis le début de l'année quatre chantiers – place des contractuels, simplification du dialogue social, rémunération individualisée, aide à la mobilité –, qui pourraient aboutir d'ici au printemps 2019 à la présentation d'un projet de loi portant réforme de la fonction publique.

La Conférence nationale des territoires constitue une occasion unique pour faire part au Gouvernement des inquiétudes des employeurs territoriaux et de leurs agents, mais également de solutions concrètes s'inscrivant dans une logique de dialogue et de responsabilité entre l'État, les collectivités territoriales et leurs agents.

À la suite des auditions que j'ai menées, je souhaite vous soumettre quatorze propositions, articulées autour de trois objectifs : donner davantage de visibilité aux employeurs territoriaux, leur confier de nouveaux moyens d'action et, enfin, garantir les droits des agents territoriaux tout en diversifiant leurs modes de recrutement.

La fonction publique territoriale, avec près de deux millions d'agents, représente près de 35 % de l'emploi public. Les trois quarts de ses agents relèvent de la catégorie C, qui assurent des tâches d'exécution. Près d'un agent territorial sur cinq est un contractuel.

Les agents territoriaux sont répartis dans cinquante-trois cadres d'emplois, eux-mêmes regroupés en dix filières (« administrative », « culturelle », « médico-sociale », *etc.*).

Les 50 000 employeurs territoriaux forment un ensemble hétérogène, contrairement à la fonction publique d'État qui comprend un seul employeur.

Deux structures de mutualisation ont été créées pour appuyer les employeurs territoriaux dans la gestion de leurs ressources humaines : les centres de gestion (CDG) et le Centre national de la fonction publique territoriale (CNEPT).

Le statut des agents territoriaux, défini par les lois du 13 juillet 1983 et du 26 janvier 1984, a été conçu pour concilier l'unité de la fonction publique et la libre administration des collectivités territoriales. Depuis 1984, il a connu neuf réformes d'envergure, ce qui démontre sa capacité d'adaptation.

Entre 2013 et 2017, les employeurs locaux ont fait face à la réduction des concours financiers de l'État, qui ont baissé d'environ 16 %. En conséquence, les effectifs de la fonction publique territoriale ont diminué de 0,2 % sur l'exercice 2016, pendant que ceux de la fonction publique de l'État augmentaient de 1,2 %...

Ces efforts des employeurs territoriaux devront être poursuivis, la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 prévoyant des économies de l'ordre de 21 milliards d'euros pour les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements. Par ailleurs, 322 collectivités territoriales vont contractualiser avec l'État, ces contrats définissant un objectif d'évolution de leurs dépenses de fonctionnement.

Le premier axe de mes propositions a pour objet de donner davantage de visibilité aux employeurs territoriaux, dans le cadre d'un dialogue social renouvelé.

La proposition n° 1 tend à élaborer une feuille de route triennale pour mieux programmer les décisions de l'État ayant un impact financier sur les employeurs locaux.

Les dépenses de personnel des collectivités territoriales et de leurs groupements représentent en effet 35 % de leur budget. Or l'évolution de ces dépenses dépend pour partie de décisions qui relèvent de l'État. Pour la seule année 2017, la Cour des comptes a évalué à 1 milliard d'euros l'impact net des nouvelles normes imposées aux collectivités territoriales et à leurs groupements. Les employeurs territoriaux sont insuffisamment associés aux décisions de l'État, qui privilégie parfois une vision comptable et éloignée de la réalité des services publics locaux.

La proposition n° 2 vise à conforter le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) et à envisager, à terme, la conclusion à l'échelle nationale d'accords collectifs entre les employeurs et les syndicats.

Le CSFPT s'est imposé depuis quelques années comme la principale instance de dialogue entre les représentants des élus locaux et ceux des agents territoriaux. Son action serait confortée s'il était consulté en temps utile. Ainsi, lorsqu'il a été question de mettre en place le RIFSEEP (régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel), seul le Conseil supérieur de la fonction publique de l'État a été consulté... Or ce régime indemnitaire est également transposé au versant territorial de la fonction publique.



---

Il conviendrait aussi de renforcer la cohérence et la coordination du collège des employeurs territoriaux du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale. À ce titre, je soutiens l'initiative de son président, M. Philippe Laurent, qui vise à créer une fédération des employeurs territoriaux. On pourrait imaginer, à terme, la conclusion d'accords collectifs entre employeurs territoriaux et syndicats, même si cela s'annonce complexe sur le plan juridique.

La proposition n° 3 vise à 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.

Concrètement, il s'agit d'approfondir le dialogue social à l'échelle locale. Nous savons que le Gouvernement envisage de revoir l'architecture des instances de dialogue en fusionnant les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) et les comités techniques, et en réduisant le périmètre des commissions administratives paritaires (CAP).

L'agenda social que je propose constituerait un cadre global de négociation permettant d'aboutir à des accords « gagnant-gagnant », à partir d'un calendrier de discussion pré-établi.

Le deuxième axe de mes propositions a pour objet d'allouer aux employeurs territoriaux de nouveaux moyens d'action, lesquels pourraient être résumés en trois mots : souplesse, incitation et mutualisation.

La proposition n° 4 vise à élargir les possibilités de recourir à des agents contractuels, notamment en créant de nouveaux « contrats de mission ».

Le statut de la fonction publique permet d'ores et déjà le recours à des contractuels. Les possibilités de recrutement doivent toutefois être élargies pour répondre à l'évolution des compétences des collectivités territoriales et aux mutations des services publics.

Lors de mes auditions, plusieurs pistes ont été envisagées, notamment l'extension du recrutement de contractuels de catégorie B ou la création d'un « contrat de mission » pour mener un projet nécessitant des compétences très spécifiques.

La proposition n° 5 vise à harmoniser la durée de travail dans la fonction publique territoriale en mettant fin aux dérogations non justifiées.

M. Philippe Laurent a établi en mai 2016 un rapport très intéressant à cet égard, en faisant des propositions concrètes qui n'ont pas été suivies d'effet. La durée légale du travail, soit 1 607 heures annuelles, n'est pas respectée dans toutes les collectivités territoriales. S'il convient de respecter les sujétions particulières de service (comme le travail de nuit), il n'est pas normal qu'environ 1 500 employeurs locaux aient conservé un régime dérogatoire antérieur à 2001 et permettant de maintenir une durée annuelle de travail inférieure à 1 607 heures. Il doit être mis fin dans les meilleurs

délais à cette situation contraire au principe de parité entre les trois versants de la fonction publique.

Par ailleurs, certaines autorisations spéciales d'absence sont laissées à la libre appréciation des employeurs. Un décret est attendu sur ce sujet depuis 1984, mais n'a jamais été publié... Ce régime hétéroclite, qui varie selon les régions et les territoires, n'a plus de sens avec le passage aux 35 heures. Il faut clarifier ce maquis. Les employeurs territoriaux doivent s'impliquer dans cette démarche d'harmonisation et avoir le courage de l'assumer.

La proposition n° 6 vise à recenser, avec l'aide des employeurs territoriaux, les procédures trop complexes ou devenues inutiles. De très nombreuses contraintes normatives sont imposées aux employeurs territoriaux, comme le contingentement des promotions internes pour chaque cadre d'emplois. Je propose de lancer une procédure de concertation sur ce sujet.

Il convient, en outre, de valoriser l'engagement des agents.

La proposition n° 7 vise à achever le déploiement du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) d'ici à la fin de l'année 2020 et à favoriser la rémunération au mérite.

Depuis plusieurs années, les collectivités territoriales et leurs groupements ont développé des régimes de primes visant à reconnaître l'implication des agents, à attirer les talents et à fidéliser des personnels sur des postes contraignants ou pénibles.

Le RIFSEEP présente, quant à lui, plusieurs avantages : il harmonise et simplifie ces régimes de primes et valorise l'engagement individuel et la manière de servir des agents *via* le complément indemnitaire annuel (CIA). Le RIFSEEP ne concerne toutefois qu'un nombre limité de cadre d'emplois, faute de décret d'application. Son déploiement dans la fonction publique territoriale doit être accéléré.

D'autres primes pourraient être intégrées au RIFSEEP, comme la nouvelle bonification indiciaire (NBI), créée en 1991 pour rendre plus attractifs certains emplois à haute technicité. Il faudrait aussi imposer un taux minimal pour le complément indemnitaire annuel afin de reconnaître l'implication des agents territoriaux.

La proposition n° 8 vise à expérimenter la rupture conventionnelle dans la fonction publique territoriale.

L'indemnité de départ volontaire (IDV), peu appliquée, pourrait être déplafonnée, ce qui la rendrait plus attractive. Elle reste toutefois limitée aux restructurations de services et aux départs définitifs de la fonction publique pour créer une entreprise ou mener à bien un projet personnel.

---

La rupture conventionnelle apporterait davantage de souplesse. L'employeur et l'agent pourraient s'accorder sur une cessation de leur collaboration sans avoir à justifier de motif particulier.

La proposition n° 9 vise à renforcer les centres de gestion en encourageant les mutualisations à l'échelle régionale et en envisageant l'adhésion obligatoire des communes et groupements non affiliés au socle commun rénové.

Les centres de gestion, présents dans tous les départements, garantissent l'application homogène du statut et visent à mutualiser les prestations de gestion des ressources humaines. Leurs compétences pourraient être étendues afin de poursuivre ces efforts de mutualisation.

Le troisième axe de mes propositions a pour objet de garantir les droits des agents territoriaux et de diversifier leurs modes de recrutement.

La proposition n° 10 vise à responsabiliser les employeurs territoriaux en prévoyant des délibérations triennales sur des enjeux majeurs, comme le temps de travail, les primes, la protection sociale complémentaire, *etc.*

Le renforcement des moyens d'action des employeurs territoriaux doit, en effet, s'accompagner de débats plus réguliers sur les conditions de travail des fonctionnaires et des contractuels. La protection sociale complémentaire des agents constitue ainsi un enjeu majeur, notamment en termes de bien-être au travail. Elle se heurte toutefois à des freins financiers et structurels qu'il conviendrait de lever.

Certains enjeux pourraient être régulièrement soumis à l'assemblée délibérante, afin d'éclairer les élus. Car lorsque l'on devient maire, on devient aussi employeur...

La proposition n° 11 vise à mieux accompagner les agents territoriaux dans leurs projets de mobilité, *via* la création d'un site internet unique regroupant les vacances de poste et les annonces de concours des trois versants de la fonction publique, et en développant les échanges avec les plates-formes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (PFRH).

Le droit à la mobilité des agents territoriaux doit être renforcé, afin que leur carrière soit valorisée et diversifiée. C'est dans la fonction publique territoriale que la mobilité est la plus faible, ce qui semble paradoxal au regard de la diversité des métiers et des employeurs : en 2015, seuls 4 % des agents ont changé d'employeur, et seulement 0,7 % pour rejoindre la fonction publique d'État ou hospitalière.

L'ordonnance du 13 avril 2017 a prévu la création, d'ici 2020, d'un portail internet commun aux trois versants de la fonction publique pour diffuser les offres d'emploi. Je propose d'accélérer ce projet pour l'achever

dès 2019 et d'élargir ses fonctionnalités en y incluant le calendrier pluriannuel des concours.

Des initiatives conjointes de mobilité pourraient aussi être mises en œuvre, en s'appuyant sur les PFRH placées auprès des préfets de région.

Il convient, enfin, de poursuivre la diversification des modes de recrutement dans la fonction publique territoriale en travaillant sur trois enjeux.

Premier enjeu : la proposition n° 12 vise à créer dans les territoires des classes préparatoires intégrées (CPI). Seul le versant territorial de la fonction publique ne compte aucune classe de ce type, ce qui constitue une anomalie. M. François Deluga, président du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), envisage la création d'une « communauté de parcours de préparation aux concours administratifs » pour environ 1 600 jeunes par an, dont le coût serait d'environ 3 millions d'euros. Des supports de cours numériques seraient mis à disposition des élèves et des cours seraient organisés sur une dizaine de journées.

Deuxième enjeu : la proposition n° 13 vise à doubler d'ici à 2020 le nombre d'apprentis dans la fonction publique territoriale. En 2015, les employeurs territoriaux ont formé environ 10 000 apprentis, ce qui représente un bel effort. Pourtant, les obstacles sont multiples, parmi lesquels les faibles débouchés pour les apprentis et le coût important pour les employeurs, lesquels ne bénéficient pas des incitations financières existant dans le secteur privé.

En 2016, le législateur a chargé le CNFPT de développer l'apprentissage. Le CNFPT refuse toutefois d'exercer cette compétence, faute de moyens financiers. Les apprentis de la fonction publique sont aussi les grands oubliés du projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, en cours d'examen devant le Parlement.

La fonction publique territoriale constitue pourtant un vivier pour l'apprentissage, avec plus de 250 métiers différents.

Pour doubler le nombre d'apprentis dans la fonction publique territoriale, je propose que le CNFPT crée des centres de formation d'apprentis, que soient regroupées sur un portail internet unique les offres d'apprentissage, que soit mise en place une incitation financière sur le modèle de la dotation de 30 millions d'euros prévue pour les administrations de l'État, et enfin que soit valorisé le rôle du maître d'apprentissage.

Troisième enjeu : la proposition n° 14 vise à poursuivre et à sécuriser le développement des concours sur titres qui apportent une réelle souplesse au dispositif de recrutement. Sur l'initiative de notre collègue Catherine Troendlé, la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a précisé le régime juridique de ces concours pour les filières sociales, médico-sociales et médico-techniques.

Aujourd'hui, il convient de sécuriser les concours sur titres en informant les employeurs territoriaux sur les possibilités ouvertes et sur les règles à respecter. À terme, ces concours pourraient être étendus à d'autres secteurs de la fonction publique, comme la filière artistique.

À l'occasion du projet de loi annoncé par le Gouvernement pour 2019, nous pourrions également aborder des points plus techniques permettant de simplifier les procédures, notamment en ce qui concerne l'organisation des concours.

**M. Philippe Bas, président.** – Je vous remercie, madame le rapporteur, pour ce rapport très complet. Notre commission compte parmi ses membres des collègues qui, forts de leur expérience dans leur département, peuvent approfondir ces sujets, très importants pour la gestion de nos collectivités territoriales, mais aussi complexes, techniques et multifformes.

Le Sénat est dans son rôle lorsqu'il affirme l'exigence des élus locaux d'avoir davantage de visibilité sur l'évolution des rémunérations et des charges de personnel. Il est pénible pour les gestionnaires d'avoir une fonction publique territoriale « à la remorque » de la fonction publique d'État, alors que la nature des missions est bien différente. En effet, nos collectivités assurent une production de services publics du quotidien.

Je suis sensible à l'idée de l'accord collectif dans la fonction publique. Mais il conviendra également de desserrer les contraintes imposées aux employeurs territoriaux.

Le code du travail évolue et la fonction publique doit également s'adapter. La création de « contrats de mission » me semble une bonne piste.

L'harmonisation de la durée du travail dans la fonction publique permettra de remettre de l'ordre, car certaines collectivités ont fait preuve de laxisme et les nouveaux élus doivent malheureusement en assumer les conséquences.

Concernant la rémunération au mérite, il est grand temps que se propagent des pratiques de gestion des ressources humaines qui sont naturelles partout ailleurs, et très motivantes pour les agents qui veulent s'impliquer davantage. Un dispositif indemnitaire est déjà en vigueur mais est peu appliqué.

L'expérimentation de la rupture conventionnelle dans la fonction publique territoriale est aussi une piste intéressante, surtout pour les employeurs.

Je trouve vos propositions, j'y insiste, intéressantes et audacieuses. Je vous remercie d'avoir proposé le doublement du nombre d'apprentis. Ce n'est pas par des pétitions de principe que nous y parviendrons, mais bien grâce à des aides financières !

Vous n'avez pas abordé la question de l'emploi des personnes handicapées dans la fonction publique, car je crois qu'une autre mission, que vous conduisez avec notre collègue Didier Marie, est en cours sur le sujet.

**Mme Catherine Di Folco, rapporteure.** – Les travaux de cette mission commenceront probablement à la rentrée prochaine. Quelques amendements pourront cependant être envisagés sur le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Nous pourrions aussi intervenir lors de la Conférence nationale du handicap, qui se tiendra au second semestre 2018.

**M. Alain Richard.** – J'approuve nombre des propositions de notre collègue Catherine Di Folco.

Par facilité de langage, d'aucuns disent que les représentants des employeurs locaux devraient négocier eux-mêmes les accords collectifs. Or, il faut traiter cette idée avec prudence. Mieux vaut une coordination entre les employeurs locaux et l'État avant que ne commencent les négociations. La direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) a d'ailleurs adopté cet usage depuis le début 2017 et prévoit une phase de préparation pour chaque négociation salariale. Le faire par cycle de trois ans, comme le propose Madame le rapporteur, constituerait un progrès.

Sur la proportion des non-titulaires dans la fonction publique territoriale, il est d'usage de compter en nombre d'agents. Le dernier chiffre dont je dispose est de 18 % des effectifs. Or une proportion significative des non-titulaires sont des agents à temps partiel. En équivalents temps plein, les contractuels se situeraient plutôt autour de 15 % du total.

Nous devons être offensifs, lors de la Conférence nationale des territoires, sur la question de l'élargissement des domaines pour le recrutement des contractuels. Cependant, dans les régions où le marché de l'emploi est tendu et le salaire moyen élevé, cette possibilité ne sera pas forcément une bonne affaire financière pour les collectivités territoriales...

Je suis réservé sur la rupture conventionnelle qui risque de se transformer en un moyen de pression pour les agents fautifs que l'on n'arrive pas à sanctionner sur le plan disciplinaire. Il conviendra d'encadrer très strictement cette mesure.

Sur les recrutements, la démarche de notre collègue Catherine Di Folco est bien différente de ce que l'on entend parfois chez les employeurs territoriaux ! Il faut conserver le recrutement par concours, mais un problème se pose : la formation initiale postérieure au concours est longue et pénalisante financièrement pour les collectivités territoriales. Or, il n'existe aucun support légal permettant d'obtenir un engagement d'emploi d'une certaine durée de la part du fonctionnaire dont on a payé la formation. Il faudrait remédier à cette lacune à l'occasion du prochain projet de loi sur la fonction publique.

**M. François Pillet.** – Ce rapport est à l'image de son auteur : responsable, courageux, équilibré. L'expertise de notre collègue est une chance pour notre commission des lois dans ce domaine, sensible pour le Sénat, des collectivités territoriales.

J'adhère totalement aux propositions relatives aux apprentis. J'ai d'ailleurs tenté de les mettre en œuvre en tant que maire, avant l'encadrement du cumul des mandats...

Les modes de gestion des ressources humaines dans les collectivités territoriales sont extrêmement divers, que ce soit en matière de durée de travail ou de rémunération. Pourrait-on envisager, s'agissant de la rémunération, une différenciation entre ceux qui sont déjà employés et ceux qui seront recrutés à l'avenir ? Ma question est peut-être iconoclaste, mais elle n'est pas ridicule : c'est bien ce qui va se passer à partir de 2020 à la SNCF ! Le statut de la fonction publique territoriale ne serait pas remis en cause et un traitement égalitaire serait assuré.

**M. André Reichardt.** – Je veux rendre hommage à la qualité du travail de notre collègue Catherine Di Folco. Pour faire un trait d'humour, je dirai qu'il vaut mieux être un parlementaire « cumulard » pour traiter cette question très concrète !

Contrairement à M. Alain Richard, il me semble essentiel d'expérimenter la rupture conventionnelle dans la fonction publique territoriale. Quand une collectivité territoriale supprime un poste, son titulaire est transféré au centre de gestion, une situation démotivante qui finit souvent par mal tourner.

La proposition n° 3 sur l'agenda social en début de mandature peut poser difficulté pour les communes dont le conseil municipal est largement renouvelé. Sauf à faire confiance au directeur général des services en place, la nouvelle équipe aura du mal à proposer un tel agenda. Il faut discuter du délai laissé pour établir ce document : pourquoi pas un an ?

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je salue le travail de notre collègue Catherine Di Folco, qui témoigne d'une grande écoute et de beaucoup de sérieux.

Je veux revenir sur une question importante : le recrutement des collectivités territoriales est « contingenté » pour certains emplois, ce qui est très contraignant. Il faudrait assouplir ce dispositif. Les préfets et sous-préfets sont attentifs à cette question, car ils doivent eux-mêmes gérer des problèmes d'effectifs et de cadres.

Un maire peut décider de construire trois gymnases ou trois piscines. Je pense à une commune qui a fait construire une profusion d'équipements grâce aux ressources fiscales issues de l'exploitation d'une centrale EDF, en vertu de sa liberté de décision. Mais si un maire préfère

employer un ou deux cadres pour renforcer un de ses services, il ne peut le faire en raison de ces contingents !

Je ne dis pas qu'il faut supprimer toutes les règles, car il faut veiller à l'équilibre entre les trois versants de la fonction publique. Mais, en l'espèce, les règles sont trop rigides et pénalisantes pour les exécutifs locaux.

**Mme Françoise Gatel.** - Je partage les compliments très justifiés adressés à notre collègue Catherine Di Folco - elle a une excellente connaissance du domaine, que nous perdrons quand l'encadrement du cumul des mandats aura produit tous ses effets.

La fonction publique territoriale doit évoluer, non seulement parce que les élus l'ont décidé, mais aussi parce que les candidats aux postes proposés ont évolué. Nous constatons tous une volonté de mobilité du personnel pour des raisons familiales, professionnelles, personnelles.

Je veux souligner la difficulté de recrutement sur certains métiers et la distorsion d'attraction des postes selon la taille et la catégorie de la collectivité territoriale, au profit des intercommunalités et des grandes collectivités. Il faut réfléchir aux mises à disposition et aux mutualisations, mais aussi aux « contrats de mission » évoqués par notre rapporteur.

Nos collectivités territoriales ont besoin d'expertise pour mener certains projets qui ne justifient pas la création d'un poste pérenne.

Il faut rapprocher la gestion du personnel dans nos collectivités territoriales de celle appliquée dans le privé et combattre l'avis réducteur de certains, qui opposent efficacité et épanouissement professionnel. L'exigence d'un service rendu efficace n'est pas un manque de reconnaissance des fonctionnaires, au contraire. Nous devons également développer la capacité managériale des élus.

Sur le modèle du principe « pollueur-payeur », celui qui décide paie. Des décisions de l'État ont un impact très important sur nos collectivités territoriales : réforme des rythmes scolaires, scolarité obligatoire à l'âge de trois ans... Celui qui impose ces obligations, tout en soumettant les collectivités territoriales à des restrictions budgétaires, devrait en assumer le coût ou, à tout le moins, associer les représentants des collectivités à ses décisions.

**M. Yves Détraigne.** - Je félicite notre rapporteur d'avoir examiné ce sujet de la fonction publique territoriale. Il ne faut pas craindre de faire des découvertes surprenantes dans ce maquis !

Un mot sur les grades : on ne peut occuper certains postes qu'en ayant certains grades. Un rédacteur ne peut pas occuper le poste d'un attaché. Parfois, on a pourtant sous la main un rédacteur très compétent, et on est obligé d'embaucher un attaché, ce qui n'est pas efficace !



Les élus locaux ont besoin de souplesse : ils ne sont pas complètement employeurs dès lors qu'ils sont obligés de respecter certains critères qui n'ont rien à voir avec le poste à pourvoir.

J'y insiste, il faut introduire de la souplesse. Un « patron » dans la fonction publique territoriale aujourd'hui n'a plus rien à voir avec celui d'il y a trente ans.

**Mme Catherine Troendlé.** – Je félicite notre rapporteur pour la qualité de son travail. Ma question porte sur les possibilités de mise en disponibilité pour convenance personnelle des agents de la fonction publique territoriale. Je veux évoquer une situation que j'ai rencontrée : un agent s'est mis en disponibilité pendant neuf ans et, pendant ce temps, j'ai dû « jongler » en embauchant plusieurs personnes remarquables que je devais remercier au bout de deux ans, les contrats n'étant pas renouvelables.

Que pourrait-on faire pour éviter ce genre de situations, en s'inspirant peut-être de ce qui existe dans le privé ?

**Mme Catherine Di Folco, rapporteure.** – Je partage nombre des remarques qui ont été faites.

Monsieur François Pillet, s'agissant des différences de rémunération entre les agents déjà en poste et les nouveaux arrivants, il me semble que le dispositif que vous proposez a été appliqué lors de la fusion des régions, qui, initialement, ne proposaient pas toutes les mêmes rémunérations et acquis sociaux. En Auvergne-Rhône-Alpes, il a été prévu que les acquis seraient conservés pour les agents en fonction et que d'autres dispositions s'appliqueraient pour les nouveaux recrutés. Cette solution est juridiquement possible, mais parfois compliquée à mettre en œuvre sur le plan social.

Monsieur André Reichardt, les fonctionnaires momentanément privés d'emploi sont mis à disposition du centre de gestion, moyennant une rémunération en partie financée par les collectivités. On sait qu'après deux ans, retrouver un emploi est pratiquement « mission impossible ».

En 2016, l'un de mes amendements a d'ailleurs été adopté sur la dégressivité des rémunérations après deux ans de mise à disposition au centre de gestion. Cette mesure, qui constitue une première étape, est en application depuis le printemps 2018.

L'agenda social sera effectivement très compliqué à mettre en œuvre par un conseil municipal entièrement renouvelé. Il faut que les nouveaux conseillers reçoivent, au préalable, une information complète sur le rôle de la « commune-employeur ». L'agenda social pourrait être débattu au bout d'un an de mandat pour laisser plus de souplesse.

Monsieur Jean-Pierre Sueur, je suis complètement d'accord avec vous en ce qui concerne le contingentement de certains cadres d'emplois.

Avec ma proposition n° 6, nous pourrions recenser ce type de dispositions et examiner leur abrogation.

J'approuve les propos de Mme Françoise Gatel sur la mobilité. C'est l'un des atouts de la fonction publique territoriale que d'offrir une mobilité aux agents : on ne passe plus quarante ans dans une même collectivité territoriale, fort heureusement, car cela est lassant et peu enrichissant !

Monsieur Yves Détraigne, il faut effectivement plus de souplesse pour recruter en fonction des besoins, même si le grade n'est pas approprié. Ce point fait aussi partie de la proposition n° 6. S'agissant des mises en disponibilité, la loi prévoit qu'elles sont possibles pendant dix ans pour motif de convenances personnelles.

La collectivité territoriale a le devoir de reprendre l'agent, mais pas forcément au même poste : c'est une garantie du statut.

**Mme Catherine Troendlé.** - Serait-il abusif de caler le dispositif de la mise en disponibilité sur ce qui existe dans le privé ?

**Mme Catherine Di Folco, rapporteure.** - Il existe plusieurs sortes de mise en disponibilité : pour convenance personnelle, pour création d'entreprise... Il faut examiner cette question de plus près.

**Mme Catherine Troendlé.** - Pendant la durée de la mise en disponibilité, la collectivité territoriale est bloquée : il n'est pas question, par exemple, pour une petite commune d'embaucher, avec le risque que l'agent mis en disponibilité revienne à tout moment...

**Mme Catherine Di Folco, rapporteure.** - Effectivement, et cela oblige à recourir aux contrats...

*La commission autorise la publication du rapport d'information.*

---

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

**M. Olivier Dussopt**, secrétaire d'État chargé de la fonction publique

### Associations des élus locaux

*Assemblée des communautés de France (AdCF)*

**M. Charles Eric Lemaignan**, premier vice-président

**M. Simon Mauroux**, responsable des affaires juridiques

**Mme Montaine Blonsard**, chargée des relations avec le Parlement

*Assemblée des départements de France*

**M. Jérôme Briend**, conseiller fonction publique territoriale

**Mme Marylène Jouvien**, chargée des relations avec le Parlement

*Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT)*

**M. Philippe Laurent**, président

**M. Jean-Robert Massimi**, directeur général

*Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et Association des maires de France (AMF)*

**M. François Deluga**, président

**M. Laurent Trijoulet**, directeur de cabinet

**Mme Charlotte de Fontaines**, chargée des relations avec le Parlement

### Fédération nationale des centres de gestion de la fonction publique territoriale (FNCDG)

**M. Michel Hiriart**, président

**M. Thierry Sénamaud**, directeur

**Mme Cindy Laborie**, responsable des affaires juridiques

**Direction générale des collectivités locales (DGCL)**

**Mme Cécile Raquin**, directrice adjointe au directeur général des collectivités locales

**Mme Eve Perennec-Segarra**, adjointe au sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale

**Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)**

**Mme Carine Soulay**, directrice adjointe

**M. Stéphane Lagier**, sous-directeur de l'encadrement des statuts et des rémunérations

**Institut national des études territoriales (INET)**

**Mme Véronique Robitaille**, directrice

**Association des DRH des grandes collectivités**

**M. Johan Theuret**, président

**Syndicats représentés au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale**

*Fédération CGT des services publics*

**Mme Viviane Flatreaud**, animatrice du collectif fédéral des politiques et finances publiques

*Fédération interco-C.F.D.T.*

**Mme Claire Le Calonnec**, secrétaire générale

*Fédération des Personnels des Services Publics et des Services de Santé Force Ouvrière (FOSPS)*

**M. Johann Laurency**, secrétaire fédéral

*Fédération Nationale UNSA-Territoriaux*

**Mme Sylvie Ménage**, secrétaire générale

**M. Michel Lestienne**, juriste de la fédération

*Fédération Autonome de la Fonction Publique Territoriale (FA-FPT)*

**M. Bruno Collignon**, président

**Mme Caroline Charruyer**, vice-présidente chargée des questions de formation

**Syndicat national des directeurs généraux des collectivités territoriales (SNDGCT)**

**M. Christophe Lefort**, président pour la région Rhône-Alpes

**Mutuelle Nationale Territoriale**

**M. Victor Vidilles**, directeur général adjoint

**M. Youri Tabet**, chargé d'affaires publiques

## ANNEXE 1 GLOSSAIRE DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

**Cadre d'emplois** : ensemble des fonctionnaires territoriaux régis par le même statut particulier, quel que soit leur grade (comme le cadre d'emplois des attachés territoriaux, des animateurs, des bibliothécaires, *etc.*)

**Catégories** : classement des cadres d'emplois en fonction du niveau de recrutement et des fonctions correspondantes (catégorie A : fonctions de direction et de conception ; catégorie B : fonctions d'application ; catégorie C : fonctions d'exécution)

**Centres de gestion** : établissements publics locaux à caractère administratif, présents dans chaque département<sup>1</sup>, chargés de garantir une application homogène du statut de la fonction publique territoriale et de mutualiser certaines prestations de gestion des ressources humaines

**Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)** : établissement public national à caractère administratif chargé d'organiser la formation des fonctionnaires territoriaux

**Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT)** : organe de concertation consulté sur les conditions de travail des agents et leur sécurité

**Comité technique** : organe de concertation consulté sur l'organisation, le fonctionnement et les perspectives des différents services de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale (effectifs, compétences, rémunération, *etc.*)

**Commission administrative paritaire (CAP)** : organe de concertation consulté par l'administration sur certaines décisions individuelles ayant des conséquences sur la carrière des fonctionnaires (avancements de grade, promotions internes, détachements, disponibilités, *etc.*)

**Commission consultative paritaire (CCP)** : équivalent de la commission administrative paritaire (CAP) pour les agents contractuels

---

<sup>1</sup> Sauf en Ile-de-France où il existe deux centres interdépartementaux de gestion (CIG) : le CIG de la petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne) et le CIG de la grande couronne (Essonne, Val-d'Oise, Yvelines).

**Concours sur titres** : concours permettant d'attester des capacités des candidats sur présentation d'un diplôme ou d'une qualification, sans qu'il soit nécessaire d'organiser des épreuves d'admissibilité

**Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT)** : instance de concertation réunie à l'échelle nationale, composé de vingt représentants des collectivités territoriales et de vingt représentants de leurs agents

**Filière** : ensemble des cadres d'emplois intervenant dans un même domaine de l'action publique (filières « *administrative* », « *culturelle* », « *médico-sociale* », etc.)

**Grade** : niveau hiérarchique des fonctionnaires dans leur cadre d'emplois, en fonction de leur ancienneté, de leur mérite et de leurs qualifications

**Indemnité de départ volontaire (IDV)** : indemnité versée, avec l'accord du fonctionnaire, en cas de restructuration de services ou de départ définitif de la fonction publique pour créer une entreprise ou « *mener à bien un projet personnel* »

**Mobilité externe** : changement d'employeur au sein de la fonction publique territoriale, vers la fonction publique hospitalière ou de l'État ou vers le secteur privé

**Mobilité interne** : évolution professionnelle au sein d'une même collectivité territoriale ou d'un même établissement public de coopération intercommunale

**Parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR)** : protocole devant s'appliquer entre 2016 et 2021 et prévoyant la rénovation des grilles indiciaires et la transformation de primes en points d'indice

**Point d'indice de la fonction publique** : référence utilisée pour calculer le traitement indiciaire des fonctionnaires

**Protection sociale complémentaire** : mécanisme assurantiel permettant de couvrir les risques « *santé* » (atteintes à l'intégrité physique) et « *prévoyance* » (incapacité de travail ou invalidité)

**Régime indemnitaire** : ensemble des primes et indemnités perçues par les agents, en complément de leur traitement indiciaire

**Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) :** régime indemnitaire standardisé pour les trois versants de la fonction publique, en cours de déploiement depuis 2014 et comprenant deux parties :

- l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), prenant en compte les spécificités du poste occupé ;
- le complément indemnitaire annuel (CIA), prenant en compte l'engagement professionnel et la manière de servir.

**Traitement indiciaire :** rémunération de base des fonctionnaires, calculée à partir de la valeur du point d'indice de la fonction publique



---

## ANNEXE 2

### LISTE DES LOIS AYANT SUBSTANTIELLEMENT MODIFIÉ LE STATUT DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

- Loi n° 87-529 du 13 juillet 1987 modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale, dite « *loi Galland* » ;
- Loi n° 94-1134 du 27 décembre 1994 modifiant certaines dispositions relatives à la fonction publique territoriale, dite « *loi Hoeffel* » ;
- Loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire ;
- Loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale ;
- Loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique ;
- Loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale ;
- Loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique ;
- Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique ;
- Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.