



Instance de dialogue de la Conférence nationale des territoires

Mercredi 4 juillet 2018

Hôtel de Matignon

Intervention de Philippe LAURENT

Président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale

Monsieur le Premier ministre,

Mesdames et Messieurs les Ministres,

Mesdames, Messieurs,

Cher(e)s collègues,

Comme vient de le rappeler Olivier DUSSOPT, nous présenterons aujourd'hui les résultats d'une concertation entre les employeurs territoriaux et le Ministre. Je voudrais d'abord dire l'excellent climat d'écoute et de dialogue, et pour tout dire de coproduction, dans lequel cette démarche a pu être conduite, et j'en remercie vivement et chaleureusement Olivier DUSSOPT et ses collaborateurs. Je souhaite aussi souligner la grande qualité de relations et de discussion avec les administrations centrales concernées, la DGCL et la DGAFP.

Pour autant un certain nombre de points restent en discussion, comme il est naturel dans une négociation entre partenaires.

Nous souhaitons effectivement nous inscrire dans un cadre plus global, qui est celui de la fonction publique, en rappelant quelques spécificités territoriales qui appellent une approche particulière.

La fonction publique territoriale a avant tout été créée pour accompagner la décentralisation. Elle en est devenue indissociable et participe activement à l'action publique locale. Cela a été globalement une réussite.

L'existence d'un statut est donc, pour l'ensemble des acteurs locaux et particulièrement les employeurs territoriaux, une garantie de neutralité des agents et de qualité du service rendu.

Depuis 1984, la décentralisation se poursuit, non seulement sous l'angle des « transferts de compétences », mais surtout sous celui de la réorganisation territoriale (finalisation de l'intercommunalité, métropoles, communes nouvelles, grandes régions...). A chaque étape, de cette évolution, les agents territoriaux - avec les élus - ont participé activement à ces évolutions.

L'adaptation ne nous effraie donc nullement, et d'ailleurs, le système des filières et des cadres d'emplois permet cette adaptation. Autant dire que celle-ci est inhérente à la fonction publique territoriale, au même titre que l'innovation.

Je veux donc ici réaffirmer l'attachement des employeurs locaux au statut. Statut d'ailleurs plus souple que certains ne veulent le dire et qui fournit un ensemble de garanties profitables aussi bien aux employeurs qu'aux agents et, en même temps, de larges possibilités de construire des outils de management des ressources humaines.

Notre réflexion s'est effectuée dans le cadre global de la fonction publique en ses trois versants, mais en tenant compte du fait que les collectivités sont des « entreprises de main d'œuvre » (plus de 75% d'agents relèvent de la seule

catégorie C), en intégrant aussi les perspectives démographiques : vieillissement, départs massifs à la retraite, nombreux secteurs en tension...

Au demeurant, la stabilisation des effectifs a commencé en 2015 et devrait se poursuivre.

Nous nous sommes donc inscrits dans le cadre des 4 axes fixés par le Gouvernement :

- définir un nouveau modèle de dialogue social,
- améliorer et développer le recours au contrat,
- faire évoluer la politique de rémunération,
- accompagner les transitions professionnelles, dans une optique réaliste, c'est-à-dire en tenant compte des spécificités fonctionnelles locales.

Nous avons, en outre, proposé quelques sujets proprement territoriaux qu'il nous semble important d'aborder si l'on veut répondre aux attentes des employeurs.

1/ Un nouveau modèle de dialogue social

Le dialogue social, au-delà du cadre légal et des instances qui le permettent, est d'abord une affaire de volonté des partenaires sociaux.

La question des instances de dialogue social dans la fonction publique territoriale n'est donc pas quantitative, mais qualitative. Ces instances doivent naturellement s'adapter aux mutations de périmètres et de compétences que connaissent actuellement les collectivités. En effet, les diverses restructurations territoriales (MAPTAM, NOTRE...) ont rendu nécessaire un renforcement du dialogue social tout en le complexifiant par l'évolution des périmètres de ce dialogue, tant territoriaux que thématiques.

Les employeurs territoriaux insistent sur l'importance du dialogue social de proximité en matière d'organisation du travail, de santé, d'hygiène, de qualité de vie au travail. La question qui se pose est donc la réalité et le contenu effectif du

dialogue social plutôt que la distinction (souvent formelle au niveau local) des instances CT/CHSCT.

Ainsi, dans le cadre d'une éventuelle fusion du comité technique et du CHSCT, l'essentiel est d'imposer aux collectivités une formation spécialisée Santé et Sécurité au Travail (SST) pour que ces sujets puissent être obligatoirement et régulièrement abordés, en présence de spécialistes.

S'agissant de l'organisation des commissions administratives paritaires, l'ensemble des parties prenantes s'accordent à demander la suppression des « groupes hiérarchiques », source de lourdeur et de multiplication des instances.

Au niveau national, il apparaît essentiel de mieux associer les employeurs territoriaux aux négociations et décisions en matière de gestion des ressources humaines et d'emploi public.

Ainsi, le renforcement du « collège des employeurs territoriaux » du CSFPT - qui aurait des compétences et des moyens de négociation sur des sujets de gestion collective - permettrait une gestion prenant effectivement en compte les spécificités de la fonction publique territoriale, et notamment cet équilibre toujours maintenu entre la capacité à fournir un cadre large et cohérent pour l'évolution de carrière des agents d'une part, tout en respectant l'autonomie de gestion et de décision de chaque exécutif territorial.

Ce renforcement permettrait également un renouvellement du dialogue social territorial national. Outre qu'il s'agirait d'une responsabilisation renforcée des employeurs territoriaux (en faisant en sorte que chaque exécutif prenne une pleine conscience de sa responsabilité d'employeur) et d'une décentralisation effective du dialogue social, cela donnerait plus de souplesse pour la détermination de certains éléments non strictement statutaires mais essentiels en matière de gestion (régime indemnitaire, action sociale, protection sociale complémentaire, organisation du travail, temps de travail...).

Mais cet objectif suppose, d'une part, un renforcement de la représentativité et de la légitimité des élus locaux du CSFPT, d'autre part, un accord, voire une participation renforcée des associations d'élus locaux à ce processus.

A ce sujet, la récente démarche de création d'une Coordination des employeurs territoriaux, qui devrait voir officiellement le jour au début de l'automne, manifeste leur volonté convergente sur ces sujets.

2/ Améliorer et développer le recours au contrat

Le recours au contrat est un élément permanent de l'assouplissement de la gestion territoriale. C'est d'ailleurs un fait dans les collectivités, d'abord pour des filières ou des métiers que les concours ne peuvent ou ne suffisent pas à pourvoir, ensuite et surtout pour des raisons de remplacement. Pour les « nouveaux métiers » liés au numérique ou aux nouvelles techniques de communication, ou des métiers nécessitant une ingénierie spécifique, le recours aux contractuels est plus important du fait de l'absence de filière ou de cadre d'emplois spécifique pour ces métiers ou de concours organisés de façon très espacée dans le temps.

Mais c'est aussi le cas pour certaines filières en tension ou zones moins attractives. De fait, **la question centrale** aujourd'hui et plus encore demain **est celle de l'attractivité de la fonction publique territoriale.**

Les employeurs souhaitent **la création de « contrats de mission »** au bénéfice des collectivités ou établissements dont la strate démographique ne permet pas des recrutements supérieurs. Ces contrats autoriseraient, pour une durée limitée liée au projet, le détachement d'un cadre supérieur dans une autre collectivité avec des garanties pour l'agent, pour la collectivité d'accueil et pour la collectivité d'origine. Ces contrats - non renouvelables et non susceptibles de bénéficier des dispositions de la loi Sauvadet - seraient justifiés par un projet

d'équipement, de développement ou d'urbanisme de caractère exceptionnel pour une collectivité ou un EPCI. Ce type de contrat nécessiterait aussi un surclassement démographique provisoire de la collectivité par le représentant de l'Etat dans le département. **Au-delà de l'aspect statutaire, cette mesure favoriserait l'aménagement du territoire au bénéfice des petites collectivités.**

Au-delà de cette évolution, il semble nécessaire de revoir les conditions de recrutement pour certaines filières en tension : c'est le cas notamment de la filière « enseignement artistique » où les concours – par ailleurs très coûteux – sont rarement organisés et ne satisfont pas les attentes des employeurs ou des agents ; c'est le cas aussi pour l'ensemble des cadres d'emplois correspondant à des professions réglementées (filière médico-sociale), qui sont effectivement en tension, comme celui des médecins de prévention.

Il faudra, enfin, s'interroger sur les conditions de renouvellement des contrats de droit commun.

Pour autant, les employeurs territoriaux ont désapprouvé l'initiative gouvernementale consistant à permettre aux contractuels l'accès à tous les postes fonctionnels. Ils y voient notamment un danger immense de déstructuration de la fonction publique territoriale et un risque de dérive de compétences.

3/ Faire évoluer la politique de rémunération

Les employeurs souhaitent avant tout une stabilisation, et proposent qu'un bilan exhaustif des diverses dispositions (et de leur coût) mises en place durant les trois dernières années soit dressé avant d'engager de nouvelles modifications. Il faut impérativement savoir d'où l'on part avant de déterminer où l'on veut aller. L'instauration du « cadencement unique » (PPCR) a partiellement « normalisé » la gestion des carrières. Le régime indemnitaire est donc désormais quasiment le

seul moyen de valorisation des agents. Ceci suppose des instruments d'évaluation adaptés et un renforcement de la formation des cadres chargés de l'évaluation. D'autre part, les répercussions de la hausse de la CSG doivent aussi être prises en compte.

Par ailleurs, le « mérite » doit pouvoir être évalué de manière collective, notamment au niveau de l'équipe ou d'un collectif de travail restreint, et cela suppose la définition de critères objectifs partagés.

En ce qui concerne le RIFSEEP, dont on rappelle qu'il n'est pas encore complètement appliqué faute de textes réglementaires, il serait possible par exemple de définir un plancher obligatoire pour la détermination du [complément indemnitaire annuel \(CIA\)](#), de 10 ou de 15%.

4/ Accompagner les transitions professionnelles

Le cadre législatif et réglementaire de la mobilité inter-fonctions publiques semble suffisamment complet pour permettre de développer des mouvements entre les divers versants.

Mais cela nécessite d'abord une volonté politique des administrations concernées et des moyens techniques adaptés : une volonté, dans la mesure où les usages et les corporatismes au sein des versants ne favorisent pas les mobilités et l'accueil de cadres d'autres ministères ou, *a fortiori*, d'autres versants.

De plus, si on veut développer la mobilité, il faut la prévoir, l'organiser et la piloter au bon niveau géographique. Ainsi, pour les agents de catégorie B ou C, le bassin d'emploi reste départemental ou régional et c'est donc à ces niveaux qu'il faut organiser une GPEEC effective et efficace.

Cela suppose des instruments plus importants qu'une (ou plusieurs) « bourse de l'emploi », qui reste un instrument de gestion passive de la mobilité. Il faut développer une politique volontariste, impliquant, au bon niveau, l'ensemble des

employeurs publics des trois versants. L'instauration effective de « conférences régionales de l'emploi public » obligatoires, associant les employeurs des trois versants et permettant des bilans réguliers des besoins, serait un premier moyen – nécessaire mais non suffisant - de développer une politique de mobilité active. Les modalités de droit au reclassement qui s'appliqueront prochainement dans la fonction publique territoriale sont une première étape importante, mais insuffisante.

Enfin, les employeurs territoriaux proposent d'engager quelques réflexions sur des sujets qui ne s'inscrivent pas directement dans le cadre de cette instance mais qui correspondent à des nécessités ou à des préoccupations fortes.

La question du temps de travail ne doit pas être occultée car elle constitue un enjeu d'organisation et a un impact financier mesurable.

Plusieurs propositions évoquées dans le *Rapport sur le temps de travail dans la fonction publique* (mai 2016) peuvent être reprises. Certaines sont d'ordre réglementaire, d'autres renvoient à la responsabilité des autorités locales et aux bonnes pratiques managériales.

Tout d'abord, le retour, progressif et négocié dans le cadre du dialogue social local, à la norme de 1607 heures annuelles et l'harmonisation des autorisations spéciales d'absence (ASA), pour les congés familiaux notamment, répondant à un souci d'égalité entre les collectivités et les agents, clarifieraient la gestion des personnels et favoriseraient leurs perspectives de mobilité. Il est ainsi proposé, par exemple, que soit obligatoirement mis en délibération par chaque exécutif, à échéances régulières, l'actualisation des protocoles concernant le temps et l'organisation du travail.

Par ailleurs, une révision de la nomenclature des quotas de nomination après concours ou examens professionnels, serait souhaitable, afin que leur

définition soit de la responsabilité de chaque collectivité. D'autres sujets, proprement, territoriaux, pourraient d'être abordés, et une réflexion sur les **emplois à temps non complet** semble nécessaire.

A ce jour, le « risque maladie » est laissé à la charge de chaque employeur territorial. En effet, c'est aux employeurs des collectivités que revient la prise en charge du risque maladie de leurs agents, à qui ils octroient les droits prévus par le statut général des fonctionnaires. Les élus locaux sont donc **à la fois employeurs et « directeurs de la caisse maladie »** des agents qu'ils emploient.

Les collectivités sont donc écartelés entre le **coût croissant des contrats d'assurance** et la montée en puissance **des difficultés de gestion** (contrôle, prévention...) de la maladie de leurs personnels, dans lesquels les maladies professionnelles progressent de façon préoccupante.

Ainsi, à l'instar du modèle de prise en charge de la retraite des agents par la CNRACL, **il semble donc nécessaire d'engager une réflexion prospective sur la prise en charge du risque santé par un organisme *ad hoc* commun.**

Enfin l'approfondissement d'une réflexion globale sur le rôle, la place et les complémentarités entre les centres de gestion et le CNFPT paraît intéressante. De fait, nous assistons à une transformation de toutes les structures territoriales, il est donc naturel que les deux institutions communes de la fonction publique territoriale puissent évoluer, comme elles l'ont d'ailleurs déjà fait, tant en termes d'organisation que de missions et de périmètres.

Voilà, Monsieur le Premier ministre, quelques éléments de propositions d'évolution. Sans doute peuvent-ils paraître modestes à certains. En tout état de cause, ils sont avant tout réalistes et correspondent aux attentes des employeurs territoriaux, à travers leurs associations et le collège des employeurs territoriaux du CSFPT, ainsi que je m'en suis assuré à plusieurs reprises. Je vous remercie.