

Coordination des employeurs publics territoriaux

AMF – Départements de France – Régions de France – Intercommunalités de France –
France Urbaine – Villes de France – APVF – AMRF – CNFPT – FNCDG – Collège
employeurs du CSFPT

Chantier « Accès, Parcours et Rémunérations »

Contribution des employeurs territoriaux

Octobre 2023

AVANT-PROPOS

Cette contribution a vocation à nourrir les débats à intervenir dans le cadre du chantier dit « Accès, parcours et rémunérations » (APR) engagé par le Gouvernement.

Elle comporte 30 orientations, qui s'inscrivent dans une cohérence d'approche qui correspond à la perception actuelle par les employeurs territoriaux des grands enjeux et défis qui attendent aujourd'hui la fonction publique territoriale en tant que composante à part entière de la fonction publique.

Aux yeux des employeurs, ces pistes de réflexions et d'actions ont vocation non seulement à répondre à la concertation ouverte par le Gouvernement vis-à-vis des employeurs territoriaux mais aussi – et surtout – à être versée au dialogue social indispensable entre les organisations syndicales et les représentants des employeurs publics de l'ensemble des 3 versants.

▶ Préambule

Deuxième employeur de France, la fonction publique territoriale rassemble 1,9 million d’agents, juste derrière l’Etat (2,5 millions agents) et devant la fonction publique hospitalière (1,2 million).

A l’image de la fonction publique dans son ensemble et comme le rapport *L’attractivité de la fonction publique territoriale* remis en janvier 2022 par Philippe Laurent, Mathilde Icard et Corinne Desforges, en avait dressé le constat, **elle souffre aujourd’hui d’une réelle perte d’attractivité et de difficultés de recrutement.**

Le Gouvernement a annoncé sa volonté de structurer des réponses à ces enjeux au travers du chantier dit « Accès, parcours et rémunérations » (APR) et du programme dit « Fonction publique + ».

Toute mesure à porter dans ce cadre devra nécessairement être envisagée à l’aune des très fortes spécificités de la fonction publique territoriale. En effet, celle-ci se distingue par un très grand nombre d’employeurs (44 000) et leur grande diversité mais aussi par le fait qu’elle s’est dotée d’opérateurs propres (CNFPT et centres de gestion). Elle compte plus de 240 métiers, témoignant de la richesse des missions qu’elle assure au quotidien. Le versant territorial se caractérise également par une très forte proportion d’agents de catégorie C (76 %), dont plus de 50 % dans la filière technique, ce qui donne une acuité particulière aux risques professionnels auxquels ces agents sont exposés, de surcroît dans un contexte d’allongement des carrières.

Les collectivités territoriales ont aussi pour particularité d’être soumises à des règles budgétaires strictes et de disposer de ressources propres en recul, qui constituent des contraintes plus fortes, à prendre en compte dans l’exercice de leur responsabilité d’employeur.

En première ligne dans la délivrance des services quotidiens à la population tout comme dans la gestion des crises, elles ont vocation à s’adapter « en temps réel » aux impératifs de l’action publique de proximité et aux besoins des citoyens. Cette exigence permanente constitue le cadre dans lequel se déploient les missions des élus et, à leurs côtés, des agents publics territoriaux.

Une autre singularité du versant territorial de la fonction publique tient aux conditions d’accès aux emplois, marquées :

- par une première étape qu’est le concours, garant de l’égal accès aux emplois publics ;
- par une étape suivante consistant en une candidature du lauréat ;
- et, enfin, par une dernière étape qu’est le recrutement sans affectation sur poste à la décision de l’autorité territoriale.

Les employeurs territoriaux entendent réaffirmer leur attachement au modèle de la FPT, qui concilie ainsi liberté locale de recrutement – traduction de la libre administration des collectivités territoriales – et cadre de gestion national, qu’est le statut et qui garantit entre autres, la continuité, la probité et l’expertise pour les employeurs ainsi que la protection des droits et des devoirs pour les fonctionnaires.

Conscients des évolutions et adaptations qu’appelle le défi de l’attractivité mais aussi, plus largement, celui des transitions (écologique, sociale, économique, etc.), **ils comptent résolument peser dans le débat ouvert sur les solutions à apporter et être ainsi force de proposition aussi bien à l’égard du Gouvernement que dans le dialogue social.**

Aussi, la présente contribution se veut l’expression de cette intention. Ce faisant, les employeurs territoriaux espèrent faire leur la recommandation n°1 du CESE, qui figurait dans son rapport *L’évolution de la fonction publique et des principes qui la régissent*, adopté le 24 janvier 2017 : « *Le CESE propose que le pouvoir politique, dont c’est la responsabilité, construisse pour la fonction publique une feuille de route dans le dialogue et la concertation, à partir des réponses à quatre questions : - Quelles missions assigner à la fonction publique, pour quelles finalités, avec quels moyens ? - Quel.le.s fonctionnaires, pour remplir ces missions ? - Comment conduire les changements d’organisation ? - Comment s’adapter aux besoins nouveaux de la société et prendre en compte les innovations ?* ».

1^{er} volet

▶ L'accès à la fonction publique territoriale

Le concours est, au sein de la fonction publique, le véhicule privilégié d'accès. Si la FPT s'inscrit dans cette logique, **la libre administration implique que l'accès à l'emploi s'opère en trois temps** :

- La réussite au concours qui conduit à l'inscription sur liste d'aptitude nationale ;
- L'appariement entre des candidatures et des offres d'emplois publiées par les collectivités ;
- Le recrutement effectif sur emploi au terme d'une procédure conduite par l'employeur.

Le fait que chaque poste fasse l'objet d'une publicité constitue de longue date un point d'entrée pour des candidatures de fonctionnaires (titulaires ou lauréats de concours) et de contractuels.

Il en a découlé un **équilibre de gestion** entre un volant d'agents non titulaires aux côtés d'agents majoritairement titulaires avec un rapport actuel de respectivement 25/75.

Ces deux catégories d'agents publics coexistent depuis de nombreuses années dans une logique que l'on pourrait définir comme complémentaire, la contractualisation étant très souvent un préalable à une titularisation ultérieure.

Cependant, la baisse de l'attractivité du concours et des déroulements de carrière offerts dans le cadre statutaire tend à fragiliser ces équilibres.

Il en résulte **deux phénomènes** :

- **un recours croissant aux contrats sous la contrainte des difficultés de recrutement**, conduisant à ce que la moitié des entrées dans la FPT soit le fait d'agents non titulaires ;
- **une entrée en concurrence titulaires / contractuels** qui étaient complémentaires et qui tendent à devenir deux voix d'accès alternatives.

Aujourd'hui, le statut auquel les employeurs restent attachés et qui « *a jusqu'ici permis la mise en œuvre des principes fondamentaux du service public : l'égalité de traitement de tous les publics, la continuité et l'adaptabilité des missions.* » (Rapport du CESE *L'évolution de la fonction publique et des*

principes qui la régissent adopté le 24 janvier 2017 sur saisine gouvernementale) **souffre de réels handicaps dans ce nouveau contexte.**

L'égal accès des citoyens au service de l'intérêt général est une garantie fondamentale du bon fonctionnement et de la qualité des services publics. Afin d'améliorer et diversifier le recrutement des candidats à la fonction publique, il importe non seulement de valoriser les métiers existants ou émergents, mais aussi de témoigner du rôle essentiel des employeurs territoriaux dans la gestion des ressources humaines.

Cependant, la question de l'accès à la fonction publique territoriale se pose aujourd'hui et avec elle celle de la place et du rôle du concours d'entrée tel que nous le connaissons.

A cet égard, il convient de noter que le concours tel qu'il est aujourd'hui perçu par les nouvelles générations a tendance à contribuer à l'obsolescence du fonctionnariat. **Trop souvent, statut et concours sont assimilés indistinctement dans le débat public, faisant fi de la possibilité de réformer profondément le deuxième sans fragiliser le premier.**

Aussi, sans évidemment remettre en cause le principe constitutionnel d'égal accès, il convient de redéfinir le rôle et la forme actuelle du concours, qui ne répond pas totalement à la nécessité de diversifier les profils des candidats.

Il y a lieu de poser clairement les termes du débat et de considérer que **la fonction publique est à la croisée des chemins :**

- **ou bien il est fait le choix de consacrer un accès direct en CDI et la formalisation d'un statut pour les contractuels avec le risque de consacrer une dualité** qui pourrait conduire à l'effacement progressif du fonctionnariat et, avec lui, d'une logique de carrière et de « fonctionnaire citoyen » ;
- **ou bien les conditions d'entrée dans la FPT font l'objet d'une approche nouvelle** qui respecte non seulement les principes d'égal accès tout en étant plus adaptée tant aux réalités du service public de proximité qu'aux attentes des candidats potentiels et de la société.

► Les orientations proposées :

1

Refondre le concours et adapter son dispositif aux spécificités de la fonction publique territoriale : vers davantage de concours sur titres et la mise en place de comités de sélection

Il s'agirait de trouver un outil d'accès à la fonction publique conciliant l'impératif d'un égal accès aux emplois, une diversification des profils et une attractivité auprès des candidats potentiels.

La combinaison de quatre vecteurs semble à même de réunir ces conditions :

- **Le maintien du concours, tout en le faisant évoluer**, pour l'accès à certains emplois qui le nécessitent ;
- **La promotion d'un concours sur titres ;**

- **La réactivation du dispositif du PACTE** (pour la catégorie C et son équivalent pour les catégories B et A), qui souffre d'un manque de notoriété et qui pourrait être un dispositif « passerelle » intéressant vers le fonctionnariat ;
- **La mise en œuvre de comités de sélection chargés de vérifier l'aptitude d'un agent contractuel à devenir fonctionnaire.**

Pour satisfaire à l'impératif d'égal accès, **le comité de sélection devrait être constitué sur la base d'un ressort territorial suffisamment large et faire l'objet de règles de composition** propres à éviter tout conflit d'intérêts ou risque de discriminations.

Le comité ne saurait être assimilé à un jury de recrutement sur un emploi : il aurait bien vocation, dans la logique qui est celle du concours, à procéder à la vérification des aptitudes du candidat à devenir fonctionnaire sans que l'issue favorable de cette vérification ne vaille automatiquement nomination.

Cette évolution majeure ne saurait être isolée d'un processus d'ensemble qu'appréhende bien le dispositif PACTE qui s'appuie sur un comité de sélection mais aussi sur une préparation et une formation à l'intégration du service public.

A cet égard, les employeurs territoriaux s'associent à la préconisation du CESE : réaliser « *un bilan du PACTE (Parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et d'État) engagé depuis 2006* » (Rapport du CESE *L'évolution de la fonction publique et des principes qui la régissent* » adopté le 24 janvier 2017).

2 Interroger l'organisation des concours

Il s'agit de **mieux faire correspondre les besoins de recrutement et le nombre de postes ouverts aux concours à l'échelle territoriale pertinente.**

Alors que le calendrier des concours et examens est établi en fonction de l'état des listes d'aptitude et des besoins de postes recensés auprès des employeurs publics territoriaux, son adéquation avec les besoins des employeurs implique une attention particulière quant aux conditions de recensement des besoins.

S'agissant des épreuves, il conviendrait de **les revisiter en vue de les professionnaliser.**

Il convient enfin de rechercher une certaine parité entre les places offertes aux concours externes et celles offertes aux concours internes. Non seulement il conviendrait pour lutter contre le phénomène des « faux externes » de réduire la période de services nécessaire pour présenter un concours interne, mais encore, cette réduction de la période de services nécessaires s'accompagnerait du réexamen des quotas de répartition des postes mis aux concours, qui actuellement privilégient la voie externe, en faveur des concours internes, compte-tenu du fait qu'ils sont utilisés à des fins de promotion interne par des agents publics déjà en postes mais désireux d'évoluer.

3 Renforcer le rôle de la période de stage

De surcroît dès lors que le formalisme du concours est profondément réformé et repositionné dans une logique professionnelle, **la période de stage revêt une importance accrue qui nécessite un suivi et un accompagnement des employeurs en lui redonnant son rôle**, qui n'est

pas seulement de vérifier la manière de servir au titre l'occupation d'un emploi mais aussi – et surtout – l'aptitude à travailler pour le service public.

Il s'agira de **veiller au bon équilibre entre les formations théoriques diversifiées (50 %) et la richesse d'expériences de terrain diversifiées** au sein de différentes collectivités publiques ou organismes (50%).

Par ailleurs, il conviendrait de **mettre en place des parcours d'intégration par étapes innovants**, placés au cœur de la culture managériale, allant de l'accueil du nouveau recruté jusqu'à sa fidélisation pour une durée pouvant dépasser une année.

4 | Développer le tutorat durant la période de stage (ou la prise de poste)

Le tutorat apparaît comme **l'une des modalités de mise en œuvre des orientations 1 et 3**.

5 | Mettre en place une voie d'accès dédiée aux apprentis de la FPT

Cette voie d'accès pourrait utilement s'inspirer des principes d'accès exposés au titre de l'orientation 1 : préparation et accompagnement, comité de sélection ou concours sur titre et accompagnement à la prise de poste.

Dans le respect du principe d'égal accès aux emplois publics, **une voie d'accès spécifique s'ajoutant aux voies existantes (externe, interne, 3^{ème} voie), pourrait être ouverte aux apprentis** : elle comprendrait des épreuves simplifiées (sans phase d'admissibilité) avec une forte coloration professionnelle. Une part de l'ensemble des postes mis aux concours serait réservée au recrutement d'apprentis.

A ce titre, les employeurs rappellent la recommandation du CESE, qui soulignait, dans son rapport précité : « *L'apprentissage contribue à l'élévation professionnelle des qualifications des jeunes dans les territoires et un renforcement de l'image des services publics dans le monde économique et l'ensemble de la société. C'est pourquoi le CESE considère que la contribution de la fonction publique à la formation des jeunes en apprentissage, qui participe de l'intérêt collectif, doit continuer de se développer en améliorant les conditions d'accueil et d'encadrement.* »

6 | Garantir l'unité d'accès au cadre d'emplois

Dès lors que l'accès au fonctionariat serait refondu, la concurrence entre contrat et statut serait dépassée, offrant la perspective d'une fonction publique moins duale (et dont le recrutement direct en CDI porte le risque) dans laquelle le contrat n'est qu'une modalité transitoire d'accès à la titularisation dans un cadre d'emplois (séparation du grade et de l'emploi).

7 | Mieux partager l'information sur les postes vacants et la réalité de leur ouverture vers l'extérieur

Il s'agit d'aller plus loin encore dans la consolidation de l'information en assurant l'ouverture à l'ensemble des demandeurs d'emploi (Pôle Emploi aujourd'hui et France Travail demain) mais aussi en organisant les conditions d'une promotion proactive en sortie d'école.

Il convient de **mieux communiquer sur la FPT**, en rendant plus visible le portail de l'emploi public des centres de gestion et du CNFPT (site Emploi Territorial), qui contient toutes les offres (215 000 en 2022), ainsi que le site Concours territorial.

Il existe dans la population **une grande méconnaissance de la diversité des collectivités territoriales et des logiques qui sous-tendent l'action publique locale**, sans compter une ignorance concernant l'existence ou la grande diversité des 250 métiers territoriaux.

Par ailleurs, il convient d'**aménagement l'obligation de publicité sans entamer le principe d'égal accès aux emplois publics et transformer cette obligation en outil de recrutement**. L'obligation de publicité des vacances d'emploi imposée par le respect du principe d'égal accès aux emplois publics conduit dans des proportions considérables à la publication de déclarations de vacances d'emplois (DVE) « simples », non assorties d'une offre d'emploi.

Il s'agirait d'envisager l'aménagement de cette obligation sans entamer le principe d'égal accès, le manque de distinction et de lisibilité pour les candidats sur les postes réellement à pourvoir apparaissant contre-productive en termes d'attractivité de l'emploi public mais également pour les employeurs territoriaux. Le contenu des vacances d'emploi normé par le cadre réglementaire pourrait être utilisé pour contribuer à développer une marque employeur.

Enfin, il convient de **davantage faire découvrir les valeurs, l'organisation et la vocation de la fonction publique aux collégiens, lycéens et étudiants de l'enseignement supérieur**, grâce à la multiplication des forums de l'emploi public ou à l'occasion de rencontres ouvertes au grand public et au secteur privé, mais aussi grâce au témoignage irremplaçable des fonctionnaires.

8

Renforcer la vérification des conditions d'accès au regard du métier exercé

Il s'agit de réaffirmer l'importance des conditions d'accès au regard des contraintes de service public (contact aux usagers) au travers d'une meilleure coordination avec les juridictions et d'un meilleur partage de l'information (ex. : *information de l'employeur en cas de retrait de permis de conduire, condamnation pour des délits particulièrement sensibles au regard des missions exercées, etc.*). L'employeur pourra alors en conséquence prendre les dispositions adaptées.

2^{ème} volet ▶ Les parcours de carrière

L'un des enjeux clés de l'attractivité des métiers du service public local est la capacité à proposer des perspectives de parcours et de déroulement de carrière, adaptée aux compétences et aux aspirations de chacun.

Pour les employeurs territoriaux il s'agit de pouvoir porter, au travers de leurs lignes directrice de gestion (LDG) une politique RH dynamique qui répond aux besoins d'évolutions exprimées aussi bien par les agents en poste que par les candidats potentiels.

Au-delà des choix et des aspirations individuelles, l'univers professionnel des agents territoriaux évolue et va évoluer tant sous l'effet des mutations des besoins et des attentes de la société que de celles des conditions d'exercice des missions et de l'allongement des carrières.

A cet égard, l'usure professionnelle n'est pas le seul défi lié au vieillissement : l'obsolescence accélérée des compétences (notamment liée au numérique et, demain, à l'intelligence artificielle) pourrait affecter de nombreux métiers voire des pans entiers d'activité au cours de la carrière de l'agent.

Dans ces conditions, il importe que la fonction publique offre des perspectives et des outils adaptés tenant compte de chacun de ces enjeux ainsi que de la diversité des employeurs, des besoins et des métiers, qui caractérisent la FPT.

Les employeurs territoriaux entendent porter une approche à la fois réaliste et ambitieuse de la mobilité professionnelle. Il importe en effet, d'une part, de rappeler que la mobilité s'inscrit d'abord et avant tout dans une réalité territoriale limitée qui est très souvent celle des territoires vécus correspondant à l'aire géographique de mobilité potentielle des agents ; et d'autre part, de situer les parcours professionnels au-delà du seul versant territorial et même de la Fonction publique en facilitant les passerelles inter-versants et public-privé.

Ces constats sont à replacer en regard des particularités de la FPT qui reste caractérisée, pour mémoire, par l'importance de la catégorie C, qui, avec de nombreux métiers à forte pénibilité, joue un rôle majeur (les emplois de catégorie C représentent 76 % de l'ensemble des emplois de la FPT), mais aussi par la présence d'emplois à temps non complets. Ces spécificités doivent être systématiquement posées, pour appréhender de façon pertinente et efficace la déclinaison des dispositifs RH dans les collectivités.

► Les orientations proposées :

9

Renforcer les dispositifs d'accompagnement des reclassements et de transition professionnelle autour d'outils *ad hoc* (fonds d'usure)

Compte tenu de l'allongement des carrières, les transitions professionnelles sont devenues incontournables dans le parcours professionnel d'un agent.

Aussi, il est important de mettre en place un futur fonds d'usure positionné sur des actions à la fois de maintien dans l'emploi et d'accompagnement des transitions professionnelles. Ce rôle s'appuierait tant sur des actions de soutien aux employeurs territoriaux qu'aux agents individuellement, en veillant à agir à différentes échelles : à l'échelle de la collectivité, entre employeurs (à l'échelle du bassin d'emploi) et entre versants.

Il est indispensable de **prévoir des mesures d'accompagnement aux fins de carrière, d'autant plus, dans un contexte d'allongement des durées de travail.**

Avant la mise en œuvre depuis le 1^{er} septembre 2023 de la retraite progressive, dans la FPT, **il n'existait pas de dispositif individuel de départ à la retraite en dehors du système des catégories actives** permettant un départ anticipé à la retraite – celui-ci s'opérant toutefois sur une base catégorielle et statutaire plus encore qu'individuelle – et de la retraite pour invalidité.

Comme les employeurs territoriaux l'avaient exprimé dans leur contribution dans le cadre des discussions sur le projet de réforme des retraites, **de nouvelles mesures prenant en compte la pénibilité et l'usure professionnelle pourraient par exemple consister en une révision de la nomenclature des catégories actives et en la création d'un compte de pénibilité propre à la fonction publique.**

10

Créer des mécanismes de mutualisation des transitions professionnelles au sein de la FPT, entre versants et entre public et privé sur un même bassin d'emploi

Les politiques d'accompagnement des transitions professionnelles dont le fonds viendrait en appui ne sauraient faire l'économie d'une approche à l'échelle du bassin d'emploi, qui reste une échelle encore peu investie par la GRH publique alors qu'elle correspond aux réalités vécues des agents bénéficiaires et à leur aire de mobilité potentielle.

Le rapprochement entre versants **augmente nécessairement les possibilités d'appariement** entre les besoins de mobilité et de reclassement des agents et les opportunités d'accueil des employeurs publics.

Il ne s'agit en effet pas de reclasser pour reclasser : il en va de l'optimisation des compétences face aux évolutions de plus en plus rapides des besoins.

11

Structurer des politiques de gestion prévisionnelle des compétences face aux évolutions structurelles des besoins (ex. : numérique et IA)

Il apparaît nécessaire de mettre en place un dispositif national tant de veille que de prospective concourant à des remontées en temps réel sur les évolutions des besoins de compétences et de conditions d'exercice des métiers pour anticiper encore plus en amont les besoins de formation ou de reconversion.

En effet, au-delà de la seule dématérialisation qui a pu profondément renouveler les conditions d'exécution des missions concernées, au risque de renforcer la fracture numérique, d'autres évolutions plus structurantes encore, telle que le développement de l'intelligence artificielle, pourrait conduire à rendre obsolètes de nombreux métiers voire des pans d'activité entiers (cf. étude du CNFPT *Vers de nouvelles pratiques de GPEEC dans les collectivités territoriales ?*, mai 2022).

12 Dynamiser et fluidifier la promotion interne

Le recrutement croissant de contractuels est venu fragiliser en profondeur les équilibres sur lesquels le système statutaire de promotion interne est gagé jusqu'à présent.

Ce déséquilibre rend « auto-réalisateurs » les discours négatifs sur l'attractivité du fonctionnariat et l'insuffisance des perspectives de promotion, le stock d'agents titulaires « promouvables » restant important tandis que le flux d'agents titulaires constituant la base de calcul des ratios s'est considérablement tari.

Pour rétablir une dynamique de promotion et des perspectives de carrière, il convient, d'une part, de réduire le quotient de nomination (quota) en le passant de 3 à 2 pour les cadres d'emplois présentant les cohortes d'agents promouvables les plus importantes et, d'autre part, pour les cadres d'emplois à faibles effectifs ou dans les territoires dans lesquels les cohortes d'agents promouvables sont très faibles, de raccourcir la durée pendant laquelle il ne peut être procédé à aucune nomination.

13 Réguler les carrières par l'examen professionnel ou la reconnaissance de l'expérience acquise

Il convient de **distinguer la fonction du concours selon qu'il constitue une voie d'accès à la fonction publique ou un outil de régulation de la carrière.**

Dans cette dernière optique, il apparaît logique que les compétences professionnelles et les aptitudes personnelles, qui se développent tout au long de la carrière, soient prioritairement valorisées dans le cadre du concours interne et de l'examen professionnel. Il convient également de simplifier les modalités de la VAE, qui demeure trop peu utilisée.

Pourrait être également traitée la question des conditions dans lesquelles peuvent être assurées les formations statutaires obligatoires non effectuées alors qu'elles conditionnent la promotion de fonctionnaires.

14 Introduire des dispositifs d'accélération au profit de la reconnaissance des métiers

Il s'agirait d'introduire des mécanismes à la discrétion des employeurs et même des managers. **Ces mécanismes permettraient de reconnaître l'acquisition de compétences spécifiques ou**

des réalisations exceptionnelles au travers d'une majoration de la rémunération au moyen du passage accéléré d'un échelon, à titre dérogatoire et avec une limite d'utilisation dans le temps.

L'avancement d'échelon donnerait lieu à une approche qui ne soit plus fondée sur l'automatisme de l'ancienneté au profit d'une approche dérogatoire fondée sur la manière de servir. Tout en étant discrétionnaire, cette faculté ne ferait pas moins l'objet de critères figurant dans les lignes directrices de gestion, à l'image de la promotion interne et de l'avancement de grade.

15

Faire de l'entretien de carrière le « pivot » de l'accompagnement professionnel

Cet entretien doit être l'occasion **tant d'un bilan que d'un repositionnement au regard des souhaits d'évolution mais aussi des risques d'usure**.

16

Mettre en place une cotation de la pénibilité des métiers au service de la GPEEC

Une telle cotation, qui n'existe pas aujourd'hui du fait de l'absence d'extension du C2P à la fonction publique, doit être également la base d'une cartographie dont le futur fonds d'usure aurait la charge et qui répondrait à la fois à une logique de prévention des risques et de GPEEC. **Cette seule cartographie ne saurait suffire à appréhender la pénibilité mais serait à coupler avec une analyse « environnementale » et locale du poste**, tenant compte de l'ensemble des conditions de travail (ex. : *agents à temps non complet multi-employeurs*).

17

Développer les formations qualifiantes et certifiantes dans la FPT

Il convient de ne pas négliger le rôle du CNFPT et la portée qualifiante que pourraient avoir les formations qu'il dispense, dimension qui est aujourd'hui peu ou pas consacrée par comparaison avec la politique en vigueur dans le secteur privé.

Il en va de la régulation de la qualité des formations, de leur adaptation au service public territorial (en particulier lorsqu'il n'existe aucune offre de formation adaptée en dehors de la FPT) **et de la portabilité de leur reconnaissance dans le parcours ultérieur de l'agent, y compris au-delà du versant territorial et même de la fonction publique** (en cas de compétences transposables).

18

Faciliter le recours à la VAE et mutualiser la contribution des employeurs

Il convient de procéder à **un inventaire des freins actuels à la VAE et des raisons de son très faible recours**. La question du coût pour les employeurs apparaît notamment un sujet à traiter dans le cadre d'un dispositif de mutualisation des contributions.

19

Promouvoir la portabilité des compétences et des droits : un levier essentiel des mobilités inter-versants et public-privé

Une telle portabilité, au-delà des orientations précédentes, implique de **converger vers une consolidation des données relatives aussi bien à la pénibilité des missions de l'agent qu'à son**

parcours et sa formation. Cette convergence pourrait trouver sa traduction dans un **compte universel, commun à la fonction publique et au secteur privé**, tout en tenant compte des spécificités de régimes propres à chaque secteur.

20

Interroger le devenir du recours aux contractuels sur emploi permanent et le risque de consacrer une dualité de statuts

Le corollaire des orientations énoncées au titre des volets Accès et Parcours est de poser le bienfondé de la dualité de statuts qui tend à s'installer et à être consacrée dans le pourvoi des emplois permanents.

Le recours aux contractuels dans son principe n'a jamais posé problème à cet égard dans la FPT, trouvant sa place dans une logique de souplesse et de continuité du service public. **En revanche, si l'accès direct en CDI devait constituer un principe porté par le Gouvernement, il s'opérerait alors un changement de logique majeur :**

- qui remettrait en cause la dissociation entre le grade et l'emploi ;
- qui questionnerait les garanties d'égal accès aux emplois ;
- qui consacrerait une dualité de régimes sociaux et de systèmes de rémunérations, contribuant à d'importants déséquilibres au détriment de l'équité et de l'égalité ;
- qui nuirait, contre la volonté exprimée, à la lisibilité des perspectives de carrières et à la diversité d'accès ainsi qu'à l'inclusion.

3^{ème} volet ▶ Le système de rémunération

Il est attendu du système de rémunération dans la fonction publique qu'il concourt à attirer et fidéliser les compétences indispensables au service public local.

Mais il convient de constater que **le système actuel apparaît de moins en moins au rendez-vous de cet impératif et fait face aujourd'hui à plusieurs impasses qui ne lui permettent plus de répondre aux enjeux d'un service public attractif :**

- Même si des mesures correctives importantes ont été prises ces deux dernières années pour soutenir le pouvoir d'achat des agents, **le décrochage de la rémunération des agents publics par rapport à l'évolution des rémunérations dans le secteur privé demeure une réalité** : la rémunération des agents territoriaux a progressé de seulement 1,2 % en euros constants entre 2010 et 2019 contre 3,8 % pour celle des salariés du secteur privé, sur fond de gel prolongé de la valeur point d'indice ;
- **Ce décrochage pèse négativement, tant sur le pouvoir d'achat des agents publics que sur l'attractivité des métiers du service public local**, même si cette dernière est multifactorielle – la rémunération en constitue d'autant plus un déterminant au regard de la dynamique des coûts d'installation, en premier lieu de logement, en particulier dans certains territoires.

La stagnation de la rémunération indiciaire s'est accompagnée de **deux phénomènes** :

- **un tassement des rémunérations en bas de grille**, rattrapées par le SMIC, et que seule une réforme de plus grande ampleur apparaît pouvoir surmonter ;
- **au niveau local, un rôle accru et par défaut du levier du régime indemnitaire**. Au fil des années, sous l'effet mécanique de la stagnation du traitement indiciaire, ce sont les collectivités territoriales qui ont compensé le gel du point d'indice par des hausses de régime indemnitaire pour maintenir le pouvoir d'achat des agents. Cependant, il en a résulté des logiques de concurrence entre employeurs – quand bien même elles n'étaient pas recherchées – ou des « efforts d'alignement » au coup par coup en vue de réussir des recrutements sensibles, avec le risque de « miner » l'équité avec les agents déjà en poste au sein des organisations, et ce malgré le souci des employeurs de porter des politiques managériales cohérentes et transversales.

La lisibilité du système de rémunération des agents de la fonction publique s'est inexorablement dégradée au fil du temps. Les mesures successives qui ont été prises tant au plan national que, par

contrainte, au niveau local, ont pu venir dénaturer le rôle assigné à l'origine à chaque composante de la rémunération des agents.

De plus, les perspectives d'évolution de la rémunération sur la carrière et sur longue durée apparaissent aujourd'hui peu attractives du fait de l'atteinte de plafonds et d'une amplitude d'évolution davantage concentrée sur le début de carrière, contrairement au secteur privé.

Par ailleurs, le système de rémunération des agents publics est plus que jamais « tirillé » entre deux logiques : d'une part, une logique originelle fondée sur la carrière – et la séparation du grade et de l'emploi, qui est au cœur de la construction statutaire – et, d'autre part, une approche par les emplois et métiers.

Cette tension s'est manifestée de fait au travers des mesures correctives mises en place au plan national ces dernières années et qui ont oscillé entre des mesures empruntant à la première logique (PPCR) et des mesures s'inscrivant dans la deuxième approche (en particulier et plus récemment, la transposition du « Ségur de la santé » et les conférences du social).

S'il convient de traiter les situations urgentes affectant l'attractivité de certains métiers – qui ne peuvent attendre une réforme globale – et qui peuvent justifier à ce titre des mesures ciblées (revalorisations par métiers) ou une approche par filières (non pas au sens statutaire du terme mais au sens générique de « secteur d'activité », telle qu'elle est portée dans le cadre des « comités de filière ») dans certains secteurs confrontés à de fortes tensions et pénuries (ex. : petite enfance, animation et secteur médico-social), la FPT fait face à un choix structurant : convient-il de réorienter le système de rémunération vers une « entrée » par les métiers et les emplois ou bien d'assumer que le grade et la carrière ont vocation à demeurer la logique première et le socle de notre système ?

Aussi, les employeurs territoriaux entendent affirmer leur souhait d'un système de rémunération :

- **plus lisible et plus équitable pour les agents**, dans lequel chaque composante retrouve sa juste place et son rôle, en particulier entre un socle indiciaire et la composante indemnitaire ;
- **plus lisible pour les employeurs** en ce qu'il s'appuie sur une meilleure prévisibilité des mesures nationales, ce qui implique une gouvernance profondément renouvelée ;
- **plus modulable localement** pour faire face aux enjeux locaux spécifiques, en particulier en matière de coût de la vie ;
- **plus équitable** en ce qu'il évite une logique duale entre les agents titulaires et contractuels, ou entre agents relevant de versants différents, logique qui tend pourtant à s'installer ; mais aussi dans une logique d'égalité professionnelle ;
- **plus agile** enfin en ce qu'il offre des leviers de reconnaissance de l'implication individuelle et collective des agents, à la fois au niveau de la collectivité et de la ligne managériale, contribuant ainsi non seulement à l'attractivité des métiers du service public local mais aussi à celle des fonctions managériales en donnant davantage de responsabilités.

► Les orientations proposées :

Garantir une visibilité pluriannuelle sur les mesures nationales en matière de rémunération

Les employeurs territoriaux revendiquent **une méthode et un cadre de pilotage national des mesures salariales qui garantissent une prévisibilité à la fois dans l’articulation avec les politiques RH de chaque employeur et dans le respect de l’équilibre financier des budgets locaux.**

Une telle prévisibilité pourrait prendre la forme de **conférences salariales couplées au calendrier des projets de lois de finances** (et aux concertations nécessaires sur la prise en compte de l’impact de ces mesures sur l’équilibre budgétaire) et associant les organisations syndicales et les représentants des employeurs de tous les versants.

22

Redéfinir l’articulation entre RIFSEEP (notamment IFSE) et traitement indiciaire (rôles et objectifs de chacun d’entre eux)

Il convient de rappeler que **le régime indemnitaire n’a pas vocation à venir pallier les insuffisances du traitement indiciaire.** Or on constate qu’une tendance à la **dénaturation du rôle respectif de chaque composante de la rémunération de l’agent** s’est installée ces dernières années.

La politique salariale à la main de l’employeur, selon les LDG, doit être éclairée pour correspondre aux besoins locaux tels qu’ils résultent des enjeux d’attractivité et du dialogue social.

Une des pistes évoquées à cet égard par le Gouvernement au travers de la conférence « Perspective salariales de la fonction publique » consistait à **rééquilibrer les bases indiciaires et indemnitaires au profit d’un socle indiciaire réaffirmé du fait de transferts primes-points.**

Il conviendrait alors d’en mesurer les incidences, potentiellement très fortes, d’une part, sur les retraites aussi bien au travers du calcul des droits à pension que de l’assiette de cotisation et, d’autre part, sur les finances publiques locales.

Pourrait être ouverte la **possibilité d’augmenter le plafond du complément indemnitaire annuel (CIA) par rapport à l’IFSE,** pour renforcer les possibilités de reconnaissance individuelle, lors de l’entretien annuel individuel entre l’agent et son évaluateur.

Par ailleurs, au nom d’une logique de parité, certains régimes et droits des agents territoriaux, qui demeurent asymétriques gagneraient à faire l’objet d’un alignement : extension du principe du maintien des primes et indemnités aux agents placés en CITIS à l’instar de ce qui est prévu en cas de congés de maternité et liés aux charges parentales et dans la FPE, d’autant que la durée de ce congé est assimilée à une période de service effectif ; alignement des régimes indemnitaires échappant encore au principe de parité ; etc.

23

Rééchelonner des grilles face au risque d’étouffement et d’essoufflement

Le tassement des grilles est un constat qui fait consensus. Deux choix sont possibles : réinjecter des points à tous les échelons ou agir sur la structure même des grilles (fusions, suppressions, etc.).

Il serait inconcevable de n'agir sur aucun de ses leviers, sauf à nuire à toute perspective d'évolution minimale sur une grille et à la motivation, y compris à passer les concours internes ou examens professionnels.

24 Réinterroger l'encadrement de la rémunération des contractuels

Le *statu quo*, qui consisterait à permettre la liberté de rémunération des contractuels, aboutirait à **poursuivre la dépréciation engagée du statut et à miner l'équité entre agents** (éloignant du principe, à fonctions égales, rémunérations égales au sein d'une même organisation), comme c'est déjà le cas en particulier lorsque des employeurs font face à des difficultés de recrutement.

Pour autant, un encadrement ne serait pas justifié en présence de situations exceptionnelles et aurait pour effet paradoxal de consacrer une dualité entre deux régimes d'encadrement (entre titulaires et contractuels) ayant leur vie propre, notamment en matière de dialogue social, impliquant de doubler leur pilotage.

25 Introduire une modulation territoriale de la rémunération en fonction de différents critères liés au coût de la vie

Il s'agirait d'intégrer une **faculté de modulation de la rémunération en fonctions des coûts de la vie** (territoires transfrontaliers et ultra-marins, zones tendues en matière de logement, etc.).

Il conviendrait de définir si cette évolution **consiste en une modulation de la part indiciaire ou en une remise à plat de éléments de rémunération existants**, tels que l'IR ou la prime de cherté de la vie ou encore la NBI.

26 Développer les outils RH et financiers de reconnaissance de l'implication individuelle et collective des agents (intéressement)

Il existe aujourd'hui des dispositifs aussi bien individuels (CIA) que collectifs (PIPC). En revanche, leur appropriation apparaît faible compte tenu à la fois d'un manque de retour d'expérience sur les outils pertinents à mettre en place (quelle objectivation de la performance ? quels indicateurs ? quelle place pour le dialogue social ?) et de leur faible montant (en particulier sur la PIPC) au regard de l'investissement en gestion RH qu'il implique.

4^{ème} volet ▶ La gouvernance et le pilotage

40 ans après les lois Defferre et la mise en place du statut, **la gouvernance de la fonction publique n'a pas encore pleinement tiré les conséquences de l'avènement de la décentralisation.**

Si, localement, les collectivités territoriales se sont progressivement appropriées leur rôle d'employeur, **deux échelles de pilotage apparaissent devoir être davantage investies** : l'échelle nationale et, plus localement, l'échelle du bassin d'emploi.

Au plan national, les conditions d'une gouvernance réellement paritaire, non pas entre employeurs et organisations syndicales mais entre les trois versants de la fonction publique ne sont encore réunies.

Deux éléments en témoignent :

- **d'une part, la persistante de confusions par l'Etat entre son rôle d'employeur pour lui-même et son rôle de tenant de la norme statutaire** pour l'ensemble des versants de la fonction publique ;
- **d'autre part, le fait que le principe de parité statutaire**, au cœur de l'unicité de la fonction publique, à laquelle les employeurs territoriaux demeurent attachés, **reste interprété à sens unique, du versant de l'Etat vers les autres.**

La conclusion, le 11 juillet dernier, d'un accord collectif national sur la protection sociale complémentaire (PSC) dans la FPT constitue une démarche inédite de dialogue social sur le versant territorial qui a pu, grâce à l'appui du Gouvernement, surmonter les obstacles précités pour aboutir à un accord propre au versant territorial, qui reconnaît ses singularités.

Au-delà des instances consultatives actuelles, qui n'apportent que des réponses partiellement satisfaisantes, **la Coordination des employeurs territoriaux entend faire de cette démarche exemplaire une référence pour jeter les bases d'un cadre de gouvernance nationale de la fonction publique qui soit plus dynamique et paritaire**, et reconnaisse ainsi une place à part entière au versant territorial, dans le respect de l'unicité de la fonction publique.

Les employeurs territoriaux estiment ainsi qu'un meilleur équilibre entre ce dernier principe et la reconnaissance des spécificités de la FPT est nécessaire. Pour autant, si l'interprétation du principe de parité apparaît par trop univoque et mérite d'être infléchie dans des conditions à définir pour laisser place aux libertés locales et à la négociation collective, **il n'apparaît clairement ni souhaitable, ni**

opportun d’opérer une décorrélation de la valeur du point d’indice ou encore des plafonds du RIFSEEP, sauf à nuire encore davantage à la lisibilité du système de rémunération qui a vocation à demeurer à s’appuyer un socle unitaire que l’on pourrait qualifier « d’ordre public ».

Par ailleurs, le niveau du bassin d’emplois a vocation à être l’échelle de nouvelles coordinations entre employeurs publics, y compris de différents versants. Il s’agit là de conjuguer les forces et moyens mobilisés au titre de la gestion des ressources humaines pour mieux porter localement les enjeux d’attractivité mais aussi d’usure professionnelle, qui sont devant nous. Ce cadre de coopération reste aujourd’hui à inventer, en s’appuyant sur les dynamiques existantes, notamment, pour la FPT, des centres de gestion, du CNFPT avec ses délégations mais aussi au travers, pour l’Etat, des plateformes régionales d’appui interministériel à la GRH (PFRH).

Mais pour donner aux acteurs des moyens effectifs de pilotage et de dialogue à ces deux niveaux, une meilleure consolidation des données relatives à la fonction publique territoriale apparaît comme un chantier crucial à mener.

► Les orientations proposées :

27 Affirmer le pilotage par les employeurs territoriaux du cadre de gestion national de la FPT

Le pilotage du cadre de gestion de la FPT implique de poursuivre les dynamiques à l’œuvre dans le cadre de la Coordination des employeurs territoriaux et d’affirmer encore davantage une approche nationale du versant territorial, au sein de la fonction publique.

Cette ambition a vocation à trouver **deux traductions** :

- **La mise en œuvre d’un dialogue social national autonome** entre la CET et les organisations syndicales représentatives du versant, dialogue social dont le succès de la négociation collective nationale sur la PSC dans la FPT a ouvert la voie ;
- **Une évolution vers une consolidation des moyens de pilotage nationaux** (notamment données, capitalisation des retours d’expériences et évaluation des expérimentations).

28 Affirmer la structuration du système de gouvernance et de régulation autour de trois niveaux de dialogue et de décision : national, collectivité / local, manager

Au sein de la fonction publique, il conviendrait d’aller vers un système de gouvernance à trois niveaux, conciliant l’unicité de la fonction publique avec la reconnaissance d’une capacité d’adaptation du cadre normatif aux spécificités aussi bien des versants que de chaque entité. Dans la FPT, cette dernière dimension est le corollaire de la libre administration des collectivités territoriales. Il en va d’une logique de confiance et de responsabilité (y compris managériale) :

- **Le niveau national**, s’appuyant sur un vrai dispositif de dialogue social et de négociation collective – qui ne saurait se limiter aux instances consultatives nationales actuelles – dans lequel les employeurs territoriaux (structurés en coordination) et hospitaliers siègeraient aux côtés de l’Etat. Ce dispositif pourrait, par exemple, sur les questions de rémunérations, se traduire par des négociations annuelles obligatoires.

Au travers d'une gouvernance tripartite inter-versants et strictement paritaire avec les organisations syndicales, ce cadre national serait garant de l'unicité de la fonction publique qui ne saurait évidemment être assimilée à un principe de parité appliqué à sens unique (de l'Etat vers les autres versants, souvent par confusion entre le rôle d'employeur pour lui-même de l'Etat et son rôle de tenant de la norme statutaire) ;

- **Le niveau local et territorial** (celui de l'employeur et de la collectivité mais aussi du bassin d'emploi), qui bénéficierait d'une capacité d'adaptation du cadre national, dans le respect de principes socles qui garantissent une unicité de la fonction publique. A ce niveau doivent être envisagées des coordinations horizontales entre employeurs publics d'un même bassin d'emploi (et possiblement de différents versants) ;
- **Le niveau du cadre managérial** afin de permettre aux managers de disposer de leviers propres, dans le cadre des LDG définies par la collectivité, pour exercer leurs responsabilités, que ce soit à travers, par exemple, les mécanismes de rémunération individuels (type CIA) ou collectifs (type PIPC) ou de promotion et de déroulé de carrière (en s'appuyant notamment sur les mécanismes d'accélération proposés – cf. *orientation 14*).

29

Accorder une place importante aux employeurs territoriaux et centres de gestion au sein des comités locaux de l'emploi public (CLEP) pour assurer la coordination des politiques d'emploi public à l'échelle des territoires vécus

La mutualisation des enjeux RH à l'échelle des territoires vécus apparaît incontournable pour faire face aux enjeux aussi bien d'attractivité (marque employeur territoriale), de reclassement face à l'usure professionnelle et de régulation des politiques de rémunérations. **Cette échelle pertinente de GRH correspond aux réalités vécues et à l'aire de mobilité potentielle des agents en poste ou des candidats.**

A cette échelle pourrait être portée une politique commune en matière d'attractivité et de reclassement, y compris entre versants et avec les acteurs de l'emploi en général (France Travail, maisons de l'Emploi, PLIE, missions locales, etc.) **jusqu'à une possible mutualisation d'une partie de la fonction RH.**

Actuellement, les PFRH agissant pour l'Etat, sont présentées comme porteuses potentielles de cette ambition, en particulier du fait d'expérimentations dans certains territoires d'une ouverture à la FPT notamment. Mais la CET n'a aujourd'hui aucune visibilité sur ces expérimentations et l'absence de retours des différents employeurs territoriaux susceptibles d'être concernés permet de douter de la portée réelle de ces expérimentations.

30

Poursuivre la consolidation des données en matière d'emploi public au niveau national

Il est essentiel de rassembler, au sein d'un observatoire national placé sous l'égide des représentants nationaux des employeurs territoriaux, les données des quelques 44 000 employeurs territoriaux, indépendamment de celles des ministères, pour bénéficier d'une photographie spécifique à la FPT, **pour prendre des mesures adaptées à ses besoins et réalités**

et non uniquement par transposition de celles prises dans les deux autres versants de la fonction publique ou dans le Code du travail.

La garantie d'une certaine stabilité – qui ne signifie pas immobilisme – est donc nécessaire, de même qu'un état des lieux complet et la synthèse des différentes réformes engagées.

Il s'agit ainsi de permettre une meilleure connaissance de la fonction publique territoriale (ses données, ses chiffres, son environnement) pour mieux mesurer les impacts de l'ensemble des évolutions structurelles ou mesures réglementaires nécessaires ou décidées.