



# Livre blanc de la FPT

CSFPT

Fascicule rassemblant les documents préparatoires

Synthèse des différents rapports produits par le CSFPT depuis 2003 et de rapports publics sur la FPT





Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

CONSEIL SUPÉRIEUR  
Fonction • Publique • Territoriale

LES PRESIDENTS DES  
FORMATIONS SPECIALISEES N° 1 et 5

Dossier suivi par Isabelle Germain-Massimi

☎ : 01.53.43.84.14

Fax : 01 53.43.84.11

[isabelle.massimi@csfpt.org](mailto:isabelle.massimi@csfpt.org)

Dossier suivi par Elisabeth Rozier

☎ : 01 53.43.84.13

[elisabeth.rozier@csfpt.org](mailto:elisabeth.rozier@csfpt.org)

Paris le 4 septembre 2015

**Objet :** Note d'orientations de travail pour la réalisation du « *Livre Blanc de la FPT* ».

Document préparatoire à la réunion des FS1-FS5 du 10 septembre 2015, après la réunion du bureau du CSFPT du 2 septembre 2015

La rédaction du « *Livre Blanc de la FPT* » est le projet collectif du CSFPT, qui pourrait être soumis à l'Assemblée Plénière du CSFPT en début d'année 2016.

Ce projet avait déjà été abordé au printemps 2015 à l'occasion d'une réunion des présidents de FS, car il s'agit d'un travail qui implique toutes les formations spécialisées. Cependant, dans un premier temps, une première réunion des FS 1 et FS 5 a eu lieu le 29 juin 2015, eu égard aux compétences respectives des dites FS.

Des dates de FS1 et FS5 ont été fixées jusqu'en décembre 2015 (jeudi 8 octobre, jeudi 29 octobre, jeudi 10 décembre 2015) pour permettre l'établissement d'un calendrier de travail parallèle à celui des autres FS dont l'ordre du jour est souvent chargé de l'analyse de nombreux textes réglementaires

#### Rappel de la méthodologie de travail.

1 Travaux de synthèse des différents rapports produits par le CSFPT depuis 2003 et de rapports publics sur la FPT (IGA, rapport Pécheur ...) pendant l'été 2015 et repérage des principales pistes d'amélioration du statut. Ces documents seront transmis à tous les membres du CSFPT.

2 Première réunion de Fs1 et Fs5 le 10 septembre 2015, qui permettra une présélection éventuelle de quelques thèmes intéressant l'avenir de la FPT, le « *Livre Blanc de la FPT* » n'ayant pas la prétention d'être un rapport exhaustif.

3 **Bureau du 16 septembre 2015** : présentation des thèmes prioritaires aux membres du Bureau, choix des thèmes à retenir, répartition pour approfondissement entre les FS selon leurs compétences.

4 Appel à candidatures auprès des membres du CSFPT de grands témoins qui pourraient être auditionnés, soit les jours retenus des réunions communes de FS1 et FS5, ou à d'autres dates, ou aux dates des FS 2, 3, 4. Le président du CNFPT, le président de la FNCDG, la directrice de la DGAFP sont pressenties.

5 Rédaction du rapport à partir des propositions formulées par les formations spécialisées.

XXX

La première étape est terminée. On peut d'ores et déjà repérer plusieurs thèmes de réflexion mais **d'autres sont possibles**.

A noter que certains demandent un approfondissement particulier car ils figurent dans PPCR. Et qu'il convient de les traiter car, spécifiques à la FPT, ils méritent d'être expliqués aux représentants de la fonction publique d'Etat, pour dissiper les malentendus et les idées préconçues

Comme fil directeur, on pourrait penser vie statutaire de l'agent : recrutement, déroulement de la carrière, accompagnement du développement des compétences, un volet sur la situation spécifique des départements et régions d'Outre-Mer et la mobilité inter fonctions publiques.

## **1 Le recrutement**

1.1 La problématique des « reçus-collés » (rapport de l'Iga du Ministère de l'intérieur, PPCR, groupe de travail DGCL)

1.2 Le recrutement direct en catégorie C (PPCR)

1.3 Les concours sur titres notamment pour les professions réglementées (rapport sur les concours et examen professionnels, rapport sur les médecins)

## **2 La vie statutaire**

2.1 Prépondérance à donner au traitement indiciaire par rapport au régime indemnitaire (rapport précarité, PPCR)

2.2 Place et rôle de la NBI (rapport NBI)

### 2.3 Les emplois à temps non complet ( rapport précarité)

### 2.4 La problématique du reclassement dû à la pénibilité ( précarité)

Il est très difficile compte tenu de l'éclatement des collectivités, et du très grand nombre d'employeurs de trouver des situations satisfaisantes à la problématique du reclassement professionnel, occasionné dans la FPT par des situations de travail de pénibilité physique ce que ne connaît pas la fonction publique d'Etat.

Il est d'autant plus nécessaire au moment du recrutement (voir 1.2) quand il s'agit d'emplois peu qualifiés mais pénibles, de veiller à l'accompagnement des agents afin qu'ils ne se retrouvent pas 30 ans après dans une impasse professionnelle, car ils ne peuvent plus exercer leur ancien métier ; mais ne maîtrisant pas les fondamentaux, nul poste ne peut leur être proposé.

**Le ministère de la Fonction Publique travaille à une position statutaire nouvelle de « position en attente de reclassement ». Reste à déterminer le financement et les conditions de retour sur un nouvel emploi.**

Plus globalement, la pénibilité est très prégnante dans la FPT et dans une moindre mesure dans la FPH. Quant à la Fonction publique d'Etat, l'acte II de la décentralisation a allégé ses effectifs soumis à un travail pénible.

### 2.5 les ratios promus promouvables (rapport CSFPT, PPCR)

### 2.6 les filières spécifiques : par exemple culturelle.

Par ailleurs, certains métiers vont être en tension dans les prochaines années : déjà les médecins, bientôt les ingénieurs.

### 2.7 les rémunérations accessoires (Action sociale, Protection sociale complémentaire).

## **3 La formation**

3.1 La formation initiale des catégories C : tandis que la formation initiale des catégories A et B est remontée à 10 jours, celle des catégorie C demeure à 5 jours.

### 3.2 Le CNFPT et les formations payantes

Depuis 2000, le CNFPT a décidé que les formations à l'hygiène et à la sécurité devenues plus largement **santé sécurité au travail (SST)** seraient payantes.

Or il s'agit d'une obligation très forte pour l'employeur puisqu'il est tenu par une obligation de résultat, qu'il est pénalement responsable notamment si les formations obligatoires n'ont pas été effectuées.

Les formations SST présentent un caractère statutaire et devraient être prises en charge par le CNFPT sur la cotisation.

D'autant plus que la cotisation à 1 % est rétablie.

### 3.3 La formation des recrutements sans concours en catégorie C.

Si le recrutement direct des communes présente souvent un caractère social, il faudrait que la collectivité accompagne ce recrutement par la formation parfois des fondamentaux, afin que les agents ne se retrouvent pas dans une impasse 30 ans après.

### 3.4 La formation des agents susceptibles d'un reclassement professionnel ( voir 2.4)

## **4 Les départements et régions d'Outre-Mer**

4.1 La situation des AOTM de Mayotte (plus d'un an après le rapport du CSFPT, ils restent toujours en dessous du premier échelon de la catégorie C)

4.2 La précarité statutaire organisée (les anciens « journaliers » de l'île de la Réunion, non titulaires, sans sur rémunération mais dotée d'une CAP, dispositif approuvé par le Préfet).

## **5 La mobilité inter fonctions publiques**

Les employeurs territoriaux accueillant en détachement des fonctionnaires d'Etat sont pénalisés du fait des cotisations patronales exorbitantes exigées par le service des pensions de l'Etat.

XXX

Il est bien entendu qu'il s'agit d'un premier repérage de thèmes de travail possibles et que les membres du CSFPT sont invités à en proposer d'autres-

## Travaux de synthèse des rapports du CSFPT

Mathilde Jacquesson

Juillet-août 2015

- **I** Document de synthèse générale
- **II** Tableau de synthèse des propositions issues des rapports
- **III** Note de synthèse individuelle de chaque rapport, ainsi que celle du rapport Pêcheur

# SYNTHESE GENERALE

## LIVRE BLANC

Mathilde Jacquesson

**Eléments de contexte** : évolution législative, transformations institutionnelles, réforme territoriale, cadre budgétaire contraint/restreint, situations de précarité et discriminatoires, prise en compte des spécificités par filières

**Quelques grand axes de réflexion issus des synthèses des travaux en auto-saisine du CSFPT :**

- Anticipation/planification : des carrières, des actions
- Mutualisation/harmonisation : des données, des bonnes pratiques
- Statistiques/partenariats : disposer de données nationales
- Former : avant et pendant la carrière
- Evolution : des carrières, des métiers, de la loi, des concours
- Reconnaissance : des carrières, de l'ancienneté, des droits, des catégories C
- Communication/renseignement : entre les trois versants de la fonction publique, dans la fonction publique territoriale en particulier, entre les filières, vis-à-vis des citoyens
- Attractivité : pour les fonctionnaires et les citoyens
- Mettre en place une série de mesures : pour l'emploi, pour la mobilité, pour limiter le recours abusif aux contractuels, pour l'évolution des traitements
- Donner du sens et « faire sens » à l'action publique
- Développer les responsabilités de chacun et favoriser un cadre propice à la bonne gestion des ressources humaines
- Tenir compte et agir : pour les spécificités des filières de la fonction publique territoriale

## II Tableau de synthèse des propositions issues des rapports

FS	RAPPORT	PROPOSITIONS
1	Etat des lieux des effectifs de la fonction publique territoriale	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Renforcer la coordination statistique de la FPT au niveau national</li> <li>2) Inciter à la mutualisation des données au niveau régional</li> <li>3) Améliorer la qualité du renseignement des collectivités locales et des établissements intercommunaux</li> <li>4) Publier un document annuel de référence</li> </ol>
1	Rapport « Pour une vision coordonnée de l'emploi et de la formation de la Fonction publique territoriale »	<p>Les 5 axes de coordination et de mutualisation des informations :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) L'emploi, le recrutement et le déroulement de carrière : quelles perspectives ? Il s'agit d'anticiper et de mieux appréhender des trajectoires, et de disposer d'un traitement plus rapide des données. Un bilan complet sur les concours et examens réalisé par les Centres de Gestion y contribuerait.</li> <li>2) Les rémunérations : tendre vers une meilleure connaissance de l'état actuel des dispositifs (surtout dans le contexte actuel, cela conviendrait à la fois aux exigences des finances publiques mais aussi des employeurs). Il s'agit également de prendre en compte l'évolution et les spécificités de la fonction publique territoriale.</li> <li>3) Le travail (santé, conditions, temps) : une meilleure appréhension des problématiques de santé au travail passe inévitablement par une mutualisation des données et un recensement des pratiques</li> <li>4) La formation : tout au long de la vie d'un agent, il s'agit de pouvoir rechercher les outils et indicateurs de mesure permettant d'établir des comparaisons avec le secteur privé et les autres fonctions publiques.</li> </ol>
1	Rapport sur la précarité dans la fonction publique territoriale	<p>PRECARITE DE L'EMPLOI :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) <u>Considérer le statut comme un outil de gestion des RH</u> : régulariser la situation des agents non titulaires qui peuvent intégrer les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale ; Mettre en place un dispositif « pérenne » d'accès à l'emploi titulaire pour les agents non titulaires ; Instituer des dispositifs de mutualisation de l'emploi territorial</li> <li>2) <u>Améliorer les conditions d'emploi des agents non titulaires</u> : moderniser la gestion des agents, favoriser l'évolution de leur carrière et sécuriser leurs parcours</li> <li>3) <u>Inciter les employeurs à la vigilance dans leur domaine de responsabilité</u> : sensibilisation à l'importance la</li> </ol>

		<p>gestion RH, anticipation, planification, accompagnement, sécurisation et prévention.</p> <p>4) <u>Développer des outils de connaissance et de sensibilisation</u> : statistiques, partenariats...</p> <p>5) <u>Prendre en compte la situation des DOM COM</u></p> <p>PRECARITE FINANCIERE</p> <p>1) <u>Pour les fonctionnaires</u> : le traitement doit représenter la part prépondérante de la rémunération ; le régime indemnitaire doit rester une part accessoire de la rémunération ; la NBI doit être modifiée ou revalorisée</p> <p>2) <u>Pour les non titulaires</u> : un cadre commun doit permettre le renforcement des droits des agents en matière de rémunération</p> <p>PRECARITE DES DROITS</p> <p>1) <u>Accès aux droits à la santé et au maintien de l'emploi</u> : mieux faire connaître les possibilités offertes par le statut ; inciter les employeurs à une contribution financière</p> <p>2) <u>Favoriser l'effectivité des droits</u> : faciliter l'accès aux bourses d'emploi ; renforcer le dialogue social et l'information des agents ; organiser des formations au plus près des agents publics</p> <p>3) <u>Accès aux droits sociaux</u> : favoriser l'accès au logement, réaliser une étude sur l'accès à l'action sociale (voir rapport sur les effets des lois de février 2007 sur l'accès à l'action sociale dans la fonction publique territoriale).</p>
2	Rapport sur l'apprentissage en alternance dans les collectivités locales	<p>1) Simplification des démarches administratives</p> <p>2) Gestion pratique : consacrer un agent ou un service au sein de chaque collectivité au suivi et à la mise en œuvre du dispositif</p> <p>3) Statut de l'apprenti : embauche, rupture de contrat, intégration par concours</p> <p>4) Maîtres d'apprentissage : la législation doit évoluer en faveur de leur reconnaissance</p> <p>5) Renforcer le rôle des régions et des CDG</p>
2	Rapport sur les concours et examens professionnels	<p>1) Poursuivre la professionnalisation des concours et examens et œuvrer à des propositions améliorant le parallélisme des filières et de favoriser une véritable égalité de traitement des agents publics, tout au long de leur carrière</p> <p>Question des niveaux de diplômes détenus</p>

	<p>dans la fonction publique territoriale : bilan et perspectives</p>	<p>par les candidats présentant certains concours</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2) Gestion des listes complémentaires</li> <li>3) L'avenir des « reçus-collés »</li> <li>4) Harmonisation de l'organisation des concours</li> <li>5) Statuer sur l'existence de deux voies d'entrée dans certains grades</li> </ol>
2	<p>Rapport « Recrutement, formation, promotion : l'alternative de l'expérience professionnelle »</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Dynamiser les dispositifs et de les rendre plus attractifs pour l'ensemble des acteurs locaux, et de valoriser de manière égale la mise en avant de l'expérience de chacun des candidats selon les concours et formations.</li> <li>2) Redynamiser le rôle des Centres de Gestion en matière d'accompagnement des collectivités, la reconnaissance et les précisions nécessaires à la mise en œuvre de dispositifs égalitaires.</li> <li>3) En matière de recrutement : établir par voie réglementaire le contenu des dossiers des candidats aux concours, rédiger un guide destiné aux directions des ressources humaines, réserver en priorité la possibilité de substituer la REP aux épreuves pour les concours internes en veillant à l'égalité entre les candidats, rappeler et préciser à nouveau que les candidats ne doivent pas déjà être agents de la fonction publique pour passer le 3<sup>ème</sup> concours.</li> <li>4) En matière de déroulement de carrière : des propositions sont formulées pour faire évoluer les dispositifs de promotion interne, d'avancement de grade et de formation et formation de professionnalisation.</li> </ol>
3	<p>« Rapport sur la Nouvelle Bonification Indiciaire »</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Laisser une possibilité de cumul entre plusieurs types de NBI dans la limite de 50 points.</li> <li>2) Faire bénéficier de la NBI à des agents exerçant d'autres types de fonction du fait de l'évolution des métiers (ACMO, ACFI, préparateurs en pharmacie, tuteurs, etc.) ou redécouper les fonctions éligibles pour les mettre à jour (voir tableaux).</li> <li>3) Revaloriser le nombre de points attribués à certains agents (fonctions d'encadrement ou technicité particulière).</li> </ol>
3	<p>Rapport « Propositions de correctifs à apporter statutairement pour les catégories C »</p>	<p>Les informations contenues dans le rapport de la formation spécialisée n°3 élabore une série de propositions afin de remédier aux dysfonctionnements et oublis constatés à l'issue de la réforme des catégories C (filière technique essentiellement) : reclassement, voies d'accès a choix, clarification des missions, questions de rémunération...</p>

3	Rapport « La filière sapeur-pompier »	Les emplois de catégorie C sont davantage examinés dans ce rapport : faire évoluer les statuts afin que ces agents se sentent davantage impliqués, et faire en sorte que les métiers de la filière soient en adéquation avec les missions confiées, le tout en tenant compte des restrictions budgétaires actuelles. Les objectifs principaux sont l'amélioration de la qualité du service public, ancrer les sapeurs-pompier dans la fonction publique territoriale, introduire plus de visibilité, distinguer les niveaux de responsabilité.
3	Rapport « La filière culturelle »	Le rapport s'est employé à étudier les problèmes constatés pour le déroulement de la carrière des agents de la filière (enseignement artistique et patrimoine-bibliothèque). Les enjeux de recrutement et de formation sont à prendre en compte de manière prioritaire pour que les métiers de la filière s'adaptent à l'évolution de la fonction publique territoriale. L'objectif est d'accroître l'attractivité de la filière en cohérence avec les problématiques de la fonction publique territoriale.
4	Rapport sur les effets des lois de février 2007 sur l'accès à l'action sociale dans la fonction publique territoriale.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Dans l'optique d'informer et d'accompagner toujours plus les agents et les collectivités, il convient d'inciter tous les acteurs de l'action sociale à participer à l'information et à la diffusion des droits et dispositifs mis en œuvre à l'heure actuelle ; le développement de la gestion paritaire peut grandement y contribuer de même qu'un rappel du caractère obligatoire de l'action sociale.</li> <li>2) L'étude de la pertinence d'un statut spécifique d'utilité sociale et publique pour les organisations à objectif social destiné aux organismes financés par l'argent public dans le domaine de l'accompagnement social contribuerait au meilleur pilotage de l'action sociale dans les collectivités territoriale.</li> <li>3) Dans le cadre d'une gestion efficace de l'information auprès des agents, il conviendra de clarifier les dispositifs existants en matière d'action sociale et de protection sociale complémentaire.</li> <li>4) L'adaptation au contexte économique et budgétaire est également essentielle pour l'avenir de l'action sociale. C'est pourquoi une véritable politique en matière d'accès au logement, et de mobilité des agents est à encourager.</li> </ol>

5	Rapport « Mayotte « les oubliés de la République » »	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Prévoir un terme à l'existence des cadres d'emploi transitoires dès le 1<sup>er</sup> janvier ou à défaut le 1<sup>er</sup> du mois suivant la parution du décret</li> <li>2) Prévoir une date butoir aux intégrations des AOTM en catégorie C au 1<sup>er</sup> janvier 2018</li> <li>3) Revoir les conditions d'intégration des AOTM dans les cadres d'emplois de la catégorie C en prenant en compte leur ancienneté en tant que fonctionnaires</li> <li>4) Prévoir un dispositif pour revaloriser également les carrières des AOTM lorsque les cadres d'emplois de catégorie C sont revalorisés</li> <li>5) Rédiger de façon efficace l'article 11 des décrets relatifs aux AOTM qui concerne le passage du 6<sup>ème</sup> et dernier échelon du cadre d'emplois des AOTM au 1<sup>er</sup> échelon de l'échelle 3 de catégorie C</li> <li>6) Prévoir également une intégration systématique des AOTM doté du CAP petite enfance dans le cadre d'emploi des ATSEM</li> <li>7) Prévoir également une intégration automatique dans les cadres d'emplois correspondants, des AOTM titulaires d'un diplôme ou ayant des responsabilités d'encadrement.</li> <li>8) Prendre dans les meilleurs délais les textes relatifs à la prise en charge de l'invalidité par la CNRACL dans la fonction publique territoriale.</li> <li>9) Etendre les dispositions de l'Ircantec aux agents territoriaux non titulaires de Mayotte dans les meilleurs délais</li> </ol>
5	Rapport « Impact de la réforme territoriale sur les agents »	<p>Le rapport s'est employé à étudier les impacts des mouvements institutionnels actuels sur les agents afin de mieux anticiper et limiter les difficultés financières. De même, le rapport soulève que la mise en œuvre de la réforme ne peut se faire qu'en réaffirmant le rôle des élus et des cadres dirigeants et de les mobiliser autour d'un projet qui fasse sens. En effet, les incertitudes liées à l'application de la loi de 2010 ont un impact négatif sur le travail des agents, ce qui nécessite une anticipation des transformations à venir, afin de préserver le dialogue social, l'équilibre financier et la gestion des personnels.</p>
5	Rapport « Quels cadres dirigeants »	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Renforcer la formation des cadres dirigeants, capitaliser les bonnes pratiques et les savoir-faire, constituer un réseau de professionnels territoriaux interactif : harmonisation des formations, adaptation de l'offre pédagogique, instituer une « Agence de l'administration territoriale » pour aider, conseiller et</li> </ol>

		<p>diffuser les expertises...</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2) Reconnaître et valoriser la fonction de cadre dirigeant territorial : suivi statistique, politiques de rémunérations...</li> <li>3) Ouvrir la communication pour les cadres dirigeants : promotion de l'image, évaluation de l'impact de l'Europe...</li> </ol>
2,3,4	« Rapport du groupe de travail sur les médecins territoriaux »	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Elargir et mieux préciser les missions</li> <li>2) Demander la suppression de l'épreuve écrite d'admissibilité</li> <li>3) Transformer le concours en concours sur titre avec une unique épreuve oral d'admission</li> <li>4) Demander la révision de la composition du jury de concours</li> <li>5) Mettre en place un dispositif permettant aux médecins de réaliser la formation médicale continue</li> <li>6) Revoir la formation d'intégration et l'adapter pour qu'elle tienne compte des catégories des agents et de la réalité de leurs missions</li> <li>7) Mettre en place des formations d'adaptation à l'emploi en cas de prises de responsabilité accrues</li> <li>8) Demander l'homologie entre les grilles indiciaires des médecins de la Fonction publique territoriale et celles des médecins inspecteurs de la santé publique</li> <li>9) Améliorer la rémunération</li> <li>10) Prendre en compte les médecins territoriaux non titulaires dans le cadre des décrets d'application de la loi de résorption de l'emploi précaire</li> <li>11) Avoir de meilleures garanties concernant les conditions matérielles de travail des médecins territoriaux</li> <li>12) Réaffirmer la nécessaire indépendance des médecins territoriaux dans l'exercice de leurs fonctions vis-à-vis de l'employeur</li> <li>13) Garantir le secret médical</li> </ol>
2,3	« Rapport sur la filière police municipale »	<p>Le caractère particulier des métiers de la police municipale concerne la proximité effective qui existe avec les populations. C'est dans un contexte évolutif, mouvant, incertain et parfois même dangereux que les policiers doivent évoluer. Le rapport s'emploie à relever les problèmes constatés, et à proposer des solutions afin qu'à la fois sur le plan statutaire et sur les aspects indemnitaires, de formation et de fin de carrière des agents il puisse y avoir des évolutions constructives. Il s'agit de porter une attention particulière sur l'organisation et le perfectionnement de la gestion des personnels, et de répondre aux attentes de la profession.</p>

2,3	« Rapport sur la filière sportive »	Le rapport a étudié les problèmes concernant le déroulement de carrière des agents de la filière sportive dans les catégories C, B et A. Il s'est employé à faire mieux reconnaître la place des agents dans chacune des catégories, et de pointer notamment les problèmes de recrutement des Educateurs des Activités Physiques et Sportives de présenter les cas particuliers des agents de catégorie A (propositions d'élargissement de leurs missions).

**Objet** : enjeux et perspectives de la Nouvelle Bonification Indiciaire

La Nouvelle Bonification Indiciaire (NBI) a été fixée par l'article 27 de la loi du 18 janvier 1991 portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales. Elle constitue un élément de la rémunération d'un agent au sens de l'article 20 de la loi du 13 juillet 1983 et est applicable de plein droit aux titulaires et aux stagiaires. Les décrets n°2006-779 et 2006-780 du 3 juillet 2006 ont apporté des modifications : toute référence au grade a été supprimée, et l'accent a été mis davantage sur les responsabilités, sur le degré de technicité ou sur la nature des missions exercées par les agents. La NBI offre des avantages, mais elle présente aussi des inconvénients et des limites. C'est ce que l'enquête du CSFPT, pilotée par la Formation spécialisée n°3, a démontré dans le rapport « La Nouvelle Bonification Indiciaire » datant du 17 décembre 2008. La présente note vise donc à faire état de ces enjeux, au regard du contexte évolutif actuel.

**Pistes d'évolution pour la NBI****A. Pour les employeurs et la vie des agents dans les collectivités : des enjeux de gestion**

La mise en place de la Nouvelle Bonification Indiciaire ne s'est pas faite sans complications : bon nombres de collectivités (d'après les résultats de l'enquête menée par le CSFPT) ont eu des difficultés d'organisation, de compréhension du système et dans sa mise en place. Ces problèmes demeurent encore aujourd'hui, aussi bien pour les personnes chargées de l'application du dispositif que pour celles qui en bénéficient.

Si la NBI a permis un renforcement de l'attractivité de certains emplois et a incité des agents à se former pour évoluer vers des postes bénéficiant de la NBI, le dispositif a rigidifié le système en contrepartie, entraînant un frein à la mobilité. Pour les élus, il ne s'agit pas d'un outil de gestion des ressources humaines du fait, notamment, que c'est un dispositif obligatoire qui laisse peu de marges de manœuvre. Les collectivités ont donc évoqué les pistes suivantes :

- Fixer les critères d'attribution de la NBI au niveau local (le rôle du CTP doit être prédominant),
- OU supprimer la NBI et l'intégrer dans la rémunération,
- étendre l'attribution de la NBI aux agents non-titulaires.

De même, d'autres fonctions devraient être concernées : Assistants ou conseillers de prévention (anciens ACMO), les agents du secteur informatique et des NTIC notamment, les chefs de projet, les agents avec des contraintes de présence ou d'horaires, les gestionnaires carrière ou paie, les cadres intermédiaires ou adjoints aux chefs de service, les cadres avec une forte technicité mais sans fonction d'encadrement

L'AMF et l'ADF – également consultées – se sont associées à ces constats, et ont ajouté que davantage de précisions concernant la nature des services concernés permettraient de mieux définir le cadre administratif d'attribution de cette NBI. Elles ont proposé l'ajout de nouvelles fonctions (fonction d'expert, conducteur de personnalités, chef d'unité territoriale, chef d'agence routière) et

la revalorisation du nombre de points attribués aux agents exerçant des fonctions d'encadrement et de service.

## **B. Identifier les difficultés rencontrées pour mieux y répondre**

La principale difficulté rencontrée par les collectivités concerne l'attribution de la NBI, notamment du fait d'incompréhension des textes. Outre les métiers pour lesquels les critères pour bénéficier de la NBI sont imprécis (régisseurs ou puéricultrices de santé, par exemple), certaines autres notions sont jugées trop floues. La définition des notions de responsabilité, de technicité et de sujétions particulières appelle quelques précisions, de même pour ce qui concerne les fonctions d'encadrement, les fonctions liées aux zones sensibles et leurs périmètres ainsi que d'autres fonctions à caractère polyvalent.

## **C. Les propositions du CSFPT**

Pour répondre à ces demandes de précisions, le CSFPT a énoncé un certain nombre de propositions :

- Laisser une possibilité de cumul entre plusieurs types de NBI dans la limite de 50 points.
- Faire bénéficier de la NBI à des agents exerçant d'autres types de fonctions du fait de l'évolution des métiers (ACMO, ACFI, préparateurs en pharmacie, tuteurs, etc) ou redécouper les fonctions éligibles pour les mettre à jour (voir tableaux).
- Revaloriser le nombre de points attribués à certains agents exerçant des fonctions d'encadrement ou avec une technicité particulière.

C'est pourquoi, le CSFPT dans son rapport a proposé la modification des décrets n°2006-779 et n°2006-780.

CONSEIL SUPERIEUR DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Note/Synthèse

**Objet** : synthèse du rapport « Impact de la réforme territoriale sur les agents »

Dans le contexte actuel de recherche d'une administration territoriale toujours plus efficiente, la loi de réforme des collectivités territoriales (loi RCT) a pour objectif principal de faire évoluer le paysage local vers plus de cohérence. Cela implique à la fois un mouvement de recomposition des entités territoriales (créations, fusions, modifications de périmètre, dissolutions), mais également une dynamisation des mutualisations dans les EPCI existants. Cette étude a été réalisée par huit élèves administrateurs de l'INET sous l'égide du CSFPT. Sa problématique pourrait se résumer en deux interrogations principales :

- Les impacts de ces mouvements sur les agents n'ont pas été évoqués dans la loi, or il est possible que le cadre juridique existant se révèle insuffisant pour traiter des effets sur les personnels. Comment anticiper et limiter les difficultés financières et de gestion du personnel qui en résulteront ?
- La mise en œuvre optimale de cette réforme ne peut se faire qu'en suscitant l'adhésion des personnels territoriaux aux mutations organisationnelles. Le rôle des élus et des cadres dirigeants apparaît alors déterminant. Comment créer cette mobilisation autour d'un projet qui fasse sens ?

Afin de réaliser cette étude, le CSFPT a choisi quatre intercommunalités<sup>3</sup> qu'il a jugées représentatives des problématiques liées à la mise en œuvre de la réforme territoriale : différents entretiens y ont été menés afin de réaliser une analyse de la situation des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Ces entretiens ont été complétés par des échanges avec les organisations syndicales représentées au CSFPT.

**I. La loi RCT encourage une nouvelle phase de réorganisation territoriale dont les conséquences, malgré un certain flou juridique, sont directes pour les personnels territoriaux**

A. La loi RCT crée quatre nouvelles structures et apporte certaines précisions concernant les agents

Lors de la création d'une **métropole**, les dispositions relatives aux personnels sont relativement précises sur les procédures et les garanties pour les agents dans la mesure où la nouvelle structure se substitue aux collectivités existantes. Le transfert de droit de compétences départementales ou régionales obéit également à une procédure clairement identifiée de mutation automatique des agents. En revanche, lors d'un transfert de compétence à la demande de la métropole nouvellement créée, la loi RCT ne précise pas si cela entraîne une mutation des agents ou leur mise à disposition.

Dans les **pôles métropolitains**, il n'y a pas de transfert de compétence et donc peu d'effets directs sur les agents, au contraire des **communes nouvelles**, qui deviennent le nouvel employeur des agents concernés.

Enfin, il n'est fait aucune mention des conséquences sur les personnels des **regroupements régions/département**. Leur cadre juridique pourrait donc être précisé à l'avenir.

#### B. La loi RCT relance la réforme de la carte intercommunale

Un des objectifs de la loi RCT concerne l'achèvement de la carte intercommunale suivant trois lignes directrices : **réduire le nombre de communes isolées**, permettre une plus grande cohérence des **périmètres** et enfin **réduire le nombre des syndicats**. Ces objectifs seront mis en oeuvre dans les territoires par le représentant de l'Etat, qui pourra procéder à la **création**, la **modification** ou la **fusion d'EPCI** et à la modification, la dissolution ou la fusion de **syndicats de communes** ou de **syndicats mixtes** fermés. L'étude détaillée, dispositif par dispositif, le **mode opératoire** adopté par les collectivités, identifie les **conséquences sur la situation des agents** et souligne les **incertitudes** pesant sur leur devenir, notamment en cas de retrait de compétence ou en cas de retrait de commune d'un EPCI.

#### C. La loi RCT sécurise et généralise les pratiques de mutualisations de services

La loi RCT clarifie la procédure de mise à disposition de services dans le cadre d'un transfert de compétence, au moyen d'un conventionnement mieux cadré entre les collectivités afin de prévenir les risques de requalification des prestations de services au regard du droit communautaire. Le principe général réaffirmé par la loi est le suivant : **le transfert de compétence implique le transfert de services**, qui se traduit par une mutation automatique pour les agents exerçant la totalité de leurs fonctions dans le service transféré ; les agents titulaires et non-titulaires exerçant une partie seulement de leurs fonctions dans le service transféré ayant le choix entre le transfert et la mise à disposition de plein droit sans limitation de durée (ceci représentant une nouveauté de la loi).

La **mise à disposition de services sans transfert de compétence** est désormais possible sur la base d'un nouveau dispositif : les **services communs**. Il s'agit de mutualiser des services fonctionnels au moyen d'une convention qui en organise le fonctionnement et le financement. Les agents sont **mis à disposition** de plein droit pour le temps de travail consacré au service commun. Toutefois, des **interrogations** demeurent concernant les prérogatives données aux EPCI dans la gestion de ces personnels et le périmètre d'application de ces dispositions.

La loi RCT ouvre la possibilité de la passation de conventions de prestations, de délégations de compétences et de mutualisations entre régions et départements, sans que les effets sur le personnel concerné (modalités et durée) ne soient précisés.

#### D. La situation des agents est partiellement sécurisée au cours des transformations induites par la loi RCT

L'ensemble de ces mouvements d'agents entre différents employeurs locaux est régi par deux dispositifs juridiques, la **mise à disposition** de service (à distinguer de la mise à disposition statutaire classique) et le **transfert** de service. Dans le cadre de ces mouvements, un certain nombre de garanties sont données aux agents.

Globalement, les **fonctionnaires** conservent leurs conditions statutaires et les agents titulaires le bénéfice du régime indemnitaire.

Les **agents non titulaires de droit public** sont assurés de la continuité des conditions d'emploi lors d'un transfert de services ; leur niveau de sécurité dépend donc fortement des dispositions incluses dans leur contrat, qui sont généralement sommaires. Si les agents contractuels sont *in fine* dépendants de la volonté de leur nouvel employeur, les bonnes pratiques constatées témoignent toutefois de la volonté de limiter la précarité des agents non titulaires.

Enfin, la loi RCT n'évoque ni les **agents non titulaires de droit privé** ni les **vacataires** : leur situation n'est pas sécurisée en cas de mouvement.

**II. La dynamique ouverte par la loi soulève des enjeux humains et de gestion des personnels : risques, opportunités et bonnes pratiques**

A. Maintenir et développer la qualité du dialogue social : un enjeu majeur de la réforme, pourtant oublié

Dans le contexte actuel marqué par l'incertitude, le rôle des structures intermédiaires de coordination et de représentation, au premier rang desquelles se trouvent les organisations syndicales, est déterminant. Le cadre juridique a évolué avec, en particulier, l'adoption de la loi du 5 juillet 2010 portant rénovation du dialogue social, à l'origine de plusieurs innovations parmi lesquelles l'extension du domaine de la négociation, la rénovation des instances de concertation, la consécration de l'accord majoritaire et la fin du paritarisme.

Trois **difficultés** majeures émergent, auxquelles seront confrontées les organisations syndicales dans ce mouvement de recomposition territoriale :

- le **bouleversement des équilibres** de représentation du personnel sur la base de nouveaux rapports de force entre les instances de représentation anciennes et les plus récentes ;
- la **tension** au sein des services en cas notamment de mutualisation partielle ;
- les **interrogations** sur le maintien ou non des droits syndicaux en termes d'autorisation d'absence et de décharge syndicale à la suite du transfert de représentants syndicaux.

Pour les organisations syndicales la réorganisation des collectivités peut constituer une **opportunité d'accompagner ces changements** : formalisation en amont des transferts d'un protocole d'accord, comités de suivi des mutualisations communs à plusieurs collectivités, dispositifs d'accompagnement individuel des agents, intégration des syndicats dans la démarche projet, etc.

B. La gestion des carrières et rémunérations dans un environnement mutualisé

Les évolutions dans les effectifs induites par les mutualisations ont des effets sur les perspectives de carrière des agents, notamment sur leurs **possibilités d'avancement de grade et de promotion interne**. En provoquant des hausses ou des baisses parfois substantielles des effectifs sur lesquels sont basés les ratios réglementaires, les mutualisations ont un impact direct sur les carrières des agents, dont **l'ampleur est cependant difficilement mesurable**.

A l'occasion des mutualisations, le **maintien du régime indemnitaire suscite de fortes inquiétudes**. Cependant, est difficile pour les EPCI d'offrir un régime indemnitaire attractif dans un contexte de contrainte budgétaire élevée et de recherche d'économies d'échelle. Les récentes jurisprudences concernant le régime indemnitaire témoignent d'ailleurs de la complexité du cadre réglementaire applicable, qui pourrait encore évoluer.

Par ailleurs, l'**action sociale** occupe une place significative dans les politiques de ressources humaines des collectivités. Ces dernières tentent donc de pallier l'absence de garantie légale du maintien des prestations d'action sociale lors d'un transfert de personnels par la recherche de solutions pragmatiques favorables aux agents.

Enfin, la possible évolution du rôle et du fonctionnement des **centres de gestion** aura une incidence sur la gestion des personnels des collectivités. La structuration de grands employeurs et le renforcement de l'intercommunalité rendront en effet plus prégnante la question du positionnement des centres de gestion.

### C. Les enjeux relatifs aux situations professionnelles

Pour les agents, les impacts des mutualisations de services sur leur **environnement de travail** peuvent être particulièrement anxiogènes.

Cinq **risques** majeurs ont été identifiés :

- la prise en charge des situations de **doublons** provoquées par les mutualisations ;
- les problèmes liés au temps de trajet supplémentaire et au coût de ces déplacements (lors d'une modification du lieu de travail) ;
- les diverses possibilités dans la mise en oeuvre du **temps de travail** : horaires variables, temps partiel annualisé, nombre de jours de récupération, etc. ;
- la **mobilité fonctionnelle** des agents exerçant des fonctions d'encadrement, qui peuvent à la suite d'un transfert exercer de moindres responsabilités ;
- l'hypothèque de la construction d'une **culture** communautaire du fait d'un traitement parfois différencié des agents.

Quelques **recommandations** ont pu être proposées :

- mettre en oeuvre de façon anticipée et progressive les changements qui vont modifier l'environnement de travail ;
- développer un véritable **travail coopératif structuré** entre les collectivités de départ et d'arrivée ;
- être à **l'écoute** des interrogations concernant les conditions de travail et apporter des **réponses** aux contingences matérielles des nouveaux services ;
- ne pas éluder la « question identitaire » de tous les agents, transférés ou non.

### D. Les leçons en termes de conduite du changement

L'accompagnement du changement apparaît être un **facteur clef de succès** des opérations de mutualisation. Cela implique d'abord de **donner un sens** au projet, que les **élus** doivent formaliser et **porter auprès des citoyens et des personnels**. Les considérations administratives, économiques et

juridiques ne suffisent généralement pas pour mobiliser les collectivités et leurs agents dans ces changements importants. La dimension temporelle est alors essentielle pour bien **anticiper les évolutions et organiser l'information, la concertation et l'adhésion**.

Dans cette perspective, les directions des ressources humaines jouent un rôle déterminant d'accompagnement individuel et collectif. **Les cadres intermédiaires doivent** faire l'objet d'une attention particulière afin de gagner leur adhésion au projet de réorganisation. En contact direct avec les agents, ils constituent un maillon essentiel des processus de conduite du changement.

\* \* \*

L'étude montre donc combien **les incertitudes liées à l'application de la loi RCT du 16 décembre 2010 pèsent sur les conditions de travail des agents de la fonction publique territoriale**. Au-delà des textes et du seul cadre réglementaire, **la transformation profonde des structures territoriales aura des conséquences fortes sur le dialogue social, les équilibres financiers et finalement la gestion des personnels des collectivités**.

## CONSEIL SUPERIEUR DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

### I. Fixer le cap, donner du sens à l'action publique

- A. Des assises nationales du service public
- B. Des assises régionales
- C. Des consultations ouvertes sur internet
- D. Une communication adaptée
- E. Une structure de pilotage clairement identifiée (réaffirmation de la place de la DGAFP)

### II. Assurer la confiance des citoyens dans les agents publics

- A. Généraliser les chartes de déontologie et les référents déontologiques
- B. Rendre plus transparents et plus objectifs les recrutements de contractuels ainsi que des recrutements sans concours des fonctionnaires de catégorie C
- C. Une bonne information du public sur le suivi des chartes de déontologie et l'exercice du pouvoir disciplinaire dans les trois fonctions publiques
- D. Une évaluation quinquennale de la durée et de l'aménagement du temps de travail dans les trois fonctions publiques
- E. Garantir la transparence et la régularité des régimes indemnitaires et procéder à leur audit, tous les cinq ans, dans les trois fonctions publiques

### III. Améliorer la gouvernance de la fonction publique

- A. Une prospective de l'emploi public : réflexion, débat périodique et démarche de gestion prévisionnelle
- B. Mieux associer les employeurs publics à la préparation des décisions et négociations : modalités de représentation des collectivités territoriales et des établissements publics de santé dans mes négociations sociales à la lumière des projets de loi en cours.
- C. Un Conseil commun de la fonction publique plus stratégique et prospectif : instance de discussion, prévoir un rapport annuel,
- D. Instituer au sein du CSFPE un collège d'employeur de l'Etat
- E. Confier aux départements des études et des statistiques de la DGAFP une fonction d'intégration des données statistiques concernant l'Etat et les collectivités et les établissements de la fonction publique hospitalière.

### IV. Poursuivre la rénovation du cadre commun de gestion des trois versants de la fonction publique

- A. Une bourse commune de l'emploi public
- B. Un répertoire commun des emplis permettant d'harmoniser les répertoires d'emploi existant dans les différentes fonctions publiques
- C. Des statuts d'emploi commun « trans-fonctions publiques » pour certaines spécialités
- D. Lever les derniers obstacles à la mobilité entre les trois fonctions publiques
- E. Restaurer la souplesse du détachement
- F. Renforcer les échanges de fonctionnaires au sein de l'Union Européenne

G. Mieux encadrer les possibilités de recours à des non-titulaires

**V. Développer les responsabilités et mieux gérer les ressources humaines dans la fonction publique d'Etat**

- A. Définir des « périmètres ministériels administratifs » stables, à partir des champs de compétence des secrétaires généraux de ministères
- B. Constituer les secrétariats généraux et les grandes administrations opérationnelles de l'Etat en centres de responsabilité et de gestion
- C. Clarifier par décret la répartition des responsabilités et compétences entre secrétaires généraux, d'une part, et directeurs généraux et directeurs d'autre part.
- D. Mener à l'égard des cadres supérieurs et dirigeants de la fonction publique territoriale une politique reposant sur l'exercice de responsabilités, le professionnalisme et les capacités d'animation
- E. Relancer la politique de fusion des corps, créer dans certains cas des commissions administratives paritaires communes et développer les corps interministériels à gestion ministérielle, en en faisant des « cadres professionnels interministériels »
- F. Trouver les voies et moyens de véritables politiques de personnels grâce à des directives de gestion permettant d'encadrer la déconcentration et de développer les affectations sur profil
- G. Déconcentrer la gestion des ressources humaines dans la fonction publique de l'Etat, notamment dans les grandes administrations, érigées en centres de responsabilité et de gestion
- H. Penser l'administration territoriale de l'Etat (périmètre REATE) comme un centre de responsabilité
- I. Revaloriser les commissions administratives paritaires en les concentrant sur des missions essentielles
- J. Mieux prévoir et accompagner les restructurations des services

**VI. Définir un cadre salarial motivant et assurer des parcours professionnels de qualité**

- A. Repenser les structures des carrières et des classifications dans la perspective d'une rénovation de la grille : caractériser chaque corps ou cadre d'emploi par un « niveau de fonctions », mettre en place pour chaque corps ou cadre d'emploi deux palier de recrutement, privilégier les structures de corps ou cadres à trois grades et reconsidérer l'utilisation du mécanisme d'avancement, unifier le barème des traitements, donner davantage de sens aux avancements d'échelons, prendre appui sur les politiques de fusion des corps, ouvrir la voie à une rénovation de la grille, en s'appuyant sur les leviers qui viennent d'être écrits
- B. Fixer les lignes directrices de la politique salariale : suivre l'évolution générale du pouvoir d'achat, utiliser conjointement les trois indicateurs salariaux de la fonction publique, poursuivre leur amélioration, conserver aux divers employeurs une marge de négociation salariale propre
- C. Avoir des outils plus flexibles de prise en compte du SMIC afin de mieux s'adapter à la conjoncture économique et budgétaire sans affecter la structure même de la grille
- D. Assurer la transparence indemnitaire d'ici fin 2014 et engager un mouvement de simplification et d'harmonisation des niveaux et régimes indemnitaires, sur la base des critères fonctionnels, dans la fonction publique d'Etat

CONSEIL SUPERIEUR DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Note/Synthèse

**Objet :** pistes de réflexion pour l'évolution de la reconnaissance de l'expérience professionnelle (REP) et de la validation des acquis de l'expérience (VAE)

La reconnaissance de l'expérience professionnelle est un dispositif qui permet de valoriser des expériences et des situations professionnelles produisant des savoirs et des compétences qui, à la différence de la validation des acquis de l'expérience, ne débouche pas sur la délivrance d'un diplôme ou d'une partie d'un diplôme.

La reconnaissance de l'expérience professionnelle est inscrite dans la loi n°2007-209 relative à la fonction publique territoriale. Dans le cadre de la professionnalisation des concours et du renforcement de l'individualisation des parcours de formation, les dispositifs relatifs à la reconnaissance professionnelle et à la validation des acquis de l'expérience ouvrent de nouvelles perspectives d'évolution pour la carrière d'un agent. La présente note vise donc à récapituler les constatations recensées par la formation spécialisée n°2 du Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale dans le rapport « Recrutement, formation, promotion : l'alternative de l'expérience professionnelle » voté à l'unanimité le 11 avril 2007.

**I. Des enjeux de gestion qui concernent aussi bien les employeurs que les agents**

Pour les agents, les dispositifs de REP et de VAE sont des outils pour l'évolution de leur carrière dans l'avancement d'échelon et de grade mais aussi dans la promotion et la possibilité de présenter les concours. Pour les collectivités, ce sont des outils de gestion des ressources humaines, instaurés par la loi n°2007-209 susvisée qui permettent d'apprécier la valeur professionnelle d'un agent et d'évaluer ses acquis de l'expérience. Reconnaître l'expérience des agents lors du recrutement ou pour l'évolution de leur carrière, c'est répondre à une double exigence qui est celle de concilier les principes d'égalité, d'impartialité et de neutralité propres au droit de la fonction publique avec l'évolution individuelle et la diversification des modes de gestion des ressources humaines.

Certains agents et collectivités employeurs éprouvent néanmoins des difficultés à appréhender ces dispositifs.

- A) En ce qui concerne la validation des acquis et de l'expérience (VAE), c'est l'administration qui accompagne l'agent dans son intégration dans le dispositif, et dans la délivrance du diplôme. Le manque de moyens rend difficile l'individualisation et la différenciation de chacun des parcours alors même que la loi en offre la possibilité.
- B) L'évolution de la reconnaissance de l'expérience professionnelle (REP) est positive, mais il demeure encore quelques imprécisions et disparités dans sa prise en compte dans le cadre de la préparation des concours. Ces problèmes soulevés diffèrent selon les filières et les concours présentés. A titre d'exemple, au moment de l'admissibilité ou de

l'admission, certains concours requièrent expressément un justificatif de l'expérience du candidat, ce qui n'est pas appréhendé de la même manière selon les filières et les concours.

D'autres difficultés telles que le manque de précisions sur les pièces constitutives du dossier, l'information mal relayée auprès des acteurs locaux ainsi que des textes insuffisamment clairs et compris de façon différente selon les candidats sont relevés dans le rapport.

Un autre problème soulevé concerne la prise en compte de l'expérience professionnelle pour le concours externe et le 3<sup>ème</sup> concours. Ce principe a été validé dans la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires à la fonction publique territoriale. Cependant, ce 3<sup>ème</sup> concours ne respecte pas ces objectifs initiaux (réaffirmés en 2002) de diversification des profils des candidats, d'accès des personnels du secteur privé à la fonction publique et d'adaptation du recrutement aux profils des candidats. Ainsi, certains candidats sont bien souvent déjà en poste, certains autres se présentent au concours sans avoir l'expérience professionnelle suffisante et le nombre de postes est moins attractif par rapport au concours externe, etc.

La diversité des pratiques et des profils ne doit pas supposer une diversité de traitement entre les candidats.

## II. Réflexions et préconisations

Le rapport de la formation spécialisée n°2 du Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale relève un certain nombre de mesures à prendre en vue d'améliorer l'appréhension et la mise en œuvre des dispositifs de VAE et de REP dans les collectivités.

**L'objectif est de dynamiser ces dispositifs et de les rendre plus attractifs pour l'ensemble des acteurs locaux, et de valoriser de manière égale la mise en avant de l'expérience de chacun des candidats selon les concours et formations.**

Un cadrage national définissant des règles communes est nécessaire, afin de permettre la reconnaissance d'un statut fixe des dispositifs, tout en tenant compte des changements institutionnels en cours.

**C'est en ce sens que les Centres de Gestion ont un rôle à jouer en matière d'accompagnement des collectivités pour la définition, la reconnaissance et les précisions nécessaires à la mise en œuvre de dispositifs égalitaires.**

En matière de recrutement, les propositions d'harmonisation sont les suivantes :

- Etablir par voie réglementaire le contenu des dossiers des candidats aux concours afin de permettre une meilleure valorisation de leur expérience professionnelle ; définir également le déroulement précis des entretiens. Il s'agit de le définir pour chaque cadre d'emplois.
- Rédiger un guide destiné aux directions des ressources humaines afin de mieux informer sur la constitution d'un dossier REP (reconnaissance de l'expérience professionnelle) ; prévoir un temps de formation des agents pour l'apprentissage de la constitution des dossiers REP

- Réserver en priorité la possibilité de substituer la REP aux épreuves pour les concours internes en veillant à l'égalité entre les candidats.
- Rappeler et préciser à nouveau que les candidats ne doivent pas déjà être agents de la fonction publique pour passer le 3<sup>ème</sup> concours.

En matière de déroulement de carrière :

- Pour la promotion interne : apporter un certain nombre de précisions pour éviter les diversités d'interprétations selon les postes, la diversité des missions effectuées, la prise en compte ou non de l'expérience dans les mandats syndicaux...Il s'agit de différencier la valeur professionnelle de l'agent et ses acquis de l'expérience.
- Pour l'avancement de grade, les questions et demandes de précisions sont globalement similaires : quelle grille de lecture appliquer pour prendre en compte efficacement l'expérience professionnelle des agents ? (référence au tableau des Centres interdépartementaux de gestion d'Ile- de-France).
- En matière de formation : certains candidats peuvent être dispensés d'une partie de la formation d'intégration si leur expérience professionnelle est reconnue (ce qui est également valable pour la formation de professionnalisation). C'est une démarche à l'initiative de l'agent exclusivement, dans l'optique de le rendre acteur de sa formation et d'optimiser et adapter ses compétences pour les missions qui lui sont confiées. A ce titre, le précédent rapport « Enjeux et défis de la formation professionnelle » du CSFPT en 2004 soulignait déjà la nécessité d'apporter des précisions concernant le processus de dispense : intervient-elle une seule fois dans la carrière d'un agent ou lors d'un changement de cadre d'emplois ?
- Enfin, en ce qui concerne la formation de professionnalisation, des clarifications sont également à apporter en matière d'appréhension des méthodes, de la définition du contenu et de la finalité afin de toujours permettre à l'agent de s'adapter et d'évoluer.

**En définitive, la reconnaissance de l'expérience professionnelle et la validation des acquis de l'expérience sont deux dispositifs qui gagneraient à être davantage encadrés et précisés afin de permettre aux agents de voir leurs acquis et leurs aptitudes pris en compte dans l'évolution de leur carrière ; et de permettre de ce fait aux collectivités d'employer des agents mieux formés et adaptés à répondre à leurs demandes. Nul doute que de ce fait, le service public rendu en serait amélioré.**

**ANNEXE : Récapitulatif de la législation en matière de reconnaissance de l'expérience professionnelle et de validation des acquis de l'expérience.**

Loi n°84-53 du 26 janvier 1984 : dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, les épreuves de concours internes et externes + 3<sup>ème</sup> concours peuvent tenir compte de l'EP

Loi n°84-594 du 12 juillet 1984 relative à la fonction publique territoriale.

Loi Sapin de 2001 de résorption de l'emploi précaire

Loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002

Décret n°2002-348 du 13 mars 2002 (modifié en septembre 2003)

Juin 2005 : le CNO et le Conseil d'administration = liste d'activités envisageables en VAE. Le CNFPT a rôle : information générale et particulière, assistance, accompagnement = faire correspondre les compétences acquises et les exigences du diplôme visé. Est en plus certificateur, et idéal pour les métiers avec difficultés de recrutement.

Loi 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale : reconnaissance de l'EP comme outil de gestion des RH

Décret n°2007-196 du 13 février 2007 relatif aux équivalences de diplômes requises pour se présenter aux concours d'accès aux corps et cadres d'emplois de la fonction publique

Décret n°2007-196 13 juillet 2007 : durée d'expérience définie par le CE, l'EP peut venir en équivalence des diplômes ou titres pour présentation aux concours

**Objet** : quel avenir de l'apprentissage en alternance dans la fonction publique territoriale ?

L'emploi des jeunes est au cœur des politiques de l'emploi en France, où le taux de chômage chez les moins de 25 ans s'élevait à 22,7% au second semestre 2012 (source INSEE). Le gouvernement a lui-même récemment remis l'apprentissage en alternance au centre de la lutte contre le chômage des jeunes. Dans la fonction publique territoriale, ce dispositif présente un double avantage : lutter contre le chômage des jeunes et valoriser l'ouverture de la fonction publique territoriale. Il s'agit néanmoins d'un dispositif encore sous-utilisé et marginal. La Formation Spécialisée n°2 chargée des questions organiques du CSFPT s'est employée à analyser la question de l'avenir de l'apprentissage dans la fonction publique territoriale. Le rapport qui en découle datant du 10 décembre 2013 énumère les avantages et les limites du dispositif, et propose également des solutions pour en soutenir et en dynamiser l'utilisation. La présente note vise donc à :

- Synthétiser les remarques formulées à l'issue du travail d'analyse
- Lister les propositions qui s'y rapportent

## I. Le système est-il attractif ?

### A. La question des statuts de l'apprentissage en alternance dans la FPT

Dans le secteur public, ce sont notamment des administrations de l'Etat, collectivités locales, établissements d'enseignement et établissements hospitaliers, chambres de commerce, chambres d'agriculture et chambres des métiers, ainsi que les établissements publics non-industriels et non-commerciaux qui ont la possibilité de recourir à l'apprentissage en alternance. Ce dispositif correspond à un effort particulier du secteur public pour favoriser l'insertion des jeunes dans les métiers offrant des débouchés. Les conditions d'exercice de l'apprenti et du maître d'apprentissage sont encadrées juridiquement, et se rapportent aux lois, règlements et conventions collectives de la branche professionnelle concernée. Chaque apprenti est un salarié à part entière âgé de 16 à 25 ans. Il signe un contrat de droit privé pour une durée de 1 à 4 ans au cours de laquelle il alterne entre période de formation professionnelle et formation théorique en Centre de Formation d'Apprentis (CFA). Le dispositif a pour finalité l'obtention d'un diplôme. En ce qui concerne le maître d'apprentissage, il s'agit obligatoirement d'un fonctionnaire titulaire, ou d'une équipe tutorale, dont la formation, le diplôme et les années d'expérience (minimum 2 ou 3) ont un lien avec le diplôme visé par l'apprenti.

### B. Un dispositif à renforcer au regard de l'utilisation qui en est faite

**Il est essentiel de rappeler avant tout que l'apprentissage en alternance ne constitue en aucun cas un moyen visant à pallier l'absence d'effectifs au sein d'une collectivité.** Il s'agit d'un moyen de lutte contre le chômage des jeunes afin que ces derniers bénéficient d'une formation professionnalisante et diplômante, ainsi que d'un outil d'ouverture vers la FPT, de valorisation de la

collectivité, et de développement d'un réseau de partenariats avec les organismes chargés de la gestion de ce dispositif (CFA, Mission Locale), à des coûts raisonnables. Il apparaît, au regard des résultats de l'enquête menée par le CSFPT auprès des collectivités, que deux visions d'utilisation du dispositif émergent :

- Le dispositif d'apprentissage en alternance est considéré comme un service public, mis en œuvre de manière attentionnée et permettant le développement d'un véritable réseau.
- Pour d'autres collectivités, il s'agit d'un véritable outil de gestion des ressources humaines sur le long terme, permettant d'anticiper les futurs recrutements à l'occasion notamment de départs à la retraite.

Bien qu'il y ait avant tout une finalité diplômante, il n'en demeure pas moins que le dispositif s'inscrit dans la mise en œuvre locale de la Gestion Prévisionnelle des Emplois, des Effectifs et des Compétences (GPEEC). Néanmoins, trop peu de moyens sont mis en œuvre pour le suivi et l'accompagnement de ce dispositif au niveau local (agents ou service spécialement dédié). Il est donc essentiel de le consolider afin de le rendre plus attractif et développé dans un contexte législatif mouvant, et dans le cadre de l'évolution de la gestion des ressources humaines, tout en tenant compte des contraintes budgétaires actuelles.

## **II. Un renforcement nécessaire des mesures d'encadrement vers une nouvelle dynamique**

### **A. Des freins inhérents à l'organisation actuelle du dispositif**

Le dispositif est donc réglementé et offre des avantages aussi bien pour l'apprenti que pour les maîtres d'apprentissage ou la collectivité employeur. D'après les résultats de l'enquête menée par le CSFPT, les collectivités ayant répondu soulignent ces nombreux atouts. Cependant, elles soulèvent aussi des limites, qui constituent des freins à une utilisation plus simplifiée du dispositif. Le manque de passerelles entre les contrats d'apprentissage et l'accès à la fonction publique territoriale en est un, car la « barrière » du concours qu'il est nécessaire d'obtenir pour intégrer la fonction publique territoriale à l'issue de la formation est encore trop contraignante. De même, le statut de l'apprenti et les conditions de formation, d'exercice et de motivation des maîtres d'apprentissage constitue un frein à l'utilisation de l'apprentissage en alternance. La question des coûts, bien que le dispositif soit subventionné, est parfois réhibitoire selon la région où est implanté le CFA. De plus, il est parfois encore trop difficile de recourir à l'apprentissage dans certaines filières, d'autant plus que les procédures de recrutement sont quelquefois lourdes et complexes en termes de gestion.

**En outre, il convient de distinguer l'apprentissage en alternance de deux autres dispositifs : les contrats d'avenir et les contrats de professionnalisation, qui n'ont pas de finalité diplômante.** Les emplois d'avenir présentent des avantages financiers privilégiés face à l'apprentissage en alternance. Il convient donc de veiller à ce que ces deux dispositifs ne se télescopent pas, car ils ne concernent pas les mêmes publics et n'affichent pas les mêmes objectifs.

### **B. Des propositions d'évolution nécessaires**

Pour une approche plus sereine du dispositif, ainsi qu'une meilleure gestion de sa mise en œuvre et de son suivi, le CSFPT a relevé un certain nombre de sujets qui méritent une attention particulière en vue d'être modifiés.

- En matière de **financement**, il est nécessaire de distinguer l'apprentissage en alternance entre secteur privé et secteur public en termes de législation et de mise en œuvre. Aussi, la simplification des démarches administratives permettrait notamment aux plus petites collectivités de recourir à l'apprentissage. Il s'agit de ce fait de concourir à la recherche de toutes les solutions financières adéquates permettant de pallier les contraintes financières (le secteur public bénéficiant d'une taxe d'apprentissage). Pour ce faire enfin, la mutualisation des actions et moyens au sein des EPCI semble être un moyen de délester les communes de cette charge. Il est évident que le financement de ce dispositif constitue aujourd'hui un frein essentiel à son plein développement et que des solutions doivent être envisagées afin d'y remédier.
- Au sujet de la **gestion** pratique de l'apprentissage dans le cadre de la GPEEC, il semble pertinent de consacrer un agent ou un service au sein de chaque collectivité ~~consacré~~ au suivi et à la mise en œuvre du dispositif au sein de la collectivité.

Pour ces deux propositions, il est impératif que les Comités Techniques des collectivités soient intégrés dans le processus, et consultés, ce qui est encore trop peu le cas à l'heure actuelle. A ce titre, il paraît essentiel qu'un **document d'information annuel faisant le bilan de la mise en œuvre et du suivi de l'apprentissage en alternance dans le secteur public** soit instauré.

- En ce qui concerne **le statut de l'apprenti** : les questions relatives aux restrictions d'embauches dans le cadre d'utilisation de machines dangereuses sont essentielles. Il ne s'agit pas de privilégier l'emploi d'apprentis majeurs. L'assouplissement des modalités de clôture du contrat en cas de non-respect des clauses par l'une ou l'autre des parties est également un sujet à traiter. Enfin, le dernier enjeu de ce dispositif concerne les perspectives d'accès aux concours, et notamment de la fonction publique territoriale. En ce sens, le CSFPT propose une modification du troisième concours ou la création d'un nouveau concours afin de permettre aux apprentis ayant bénéficié d'une formation essentielle à l'acquisition de compétences de se présenter à un concours de la fonction publique, et d'accéder par ce biais à d'éventuelles opportunités d'embauches, d'autant que, comme le montre l'étude réalisée par le CSFPT, le profil des apprentis est disparate et touche des secteurs d'activités variés.
- Pour les **maîtres d'apprentissage**, la législation doit évoluer en faveur de leur reconnaissance : former les agents à l'accompagnement des apprentis, réglementer le temps consacré à cet accompagnement, profiter d'un retour valorisant tel qu'une distinction professionnelle de maître d'apprentissage, et bénéficier d'une majoration de 30 points au titre de la Nouvelle Bonification Indiciaire (NBI) sur le traitement reçu.
- Le nécessaire travail en commun de tous les acteurs concernés est également souligné dans ce document, au premier rang desquels la région peut avoir un rôle déterminant à jouer. De même, les centres de gestion, par leur expertise technique, peuvent accompagner les communes vers une meilleure appropriation de ce dispositif.

Tels sont les éléments soulevés par le Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale dans ce rapport qui a été voté à l'unanimité de ses membres.

## CONSEIL SUPERIEUR DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Note/Synthèse

**Objet :** bilan et perspectives des cadres dirigeants de la fonction publique territoriale

La loi du 26 janvier 1984 détermine les conditions de recrutement, de rattachement et de cessation des fonctions d'emploi supérieur de direction, au sommet de la hiérarchie des collectivités territoriales. Le rapport de la Formation spécialisée n°5 du Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale relève que, au regard du contexte de réforme actuel, la situation des cadres dirigeants de la fonction publique territoriale est en passe d'évoluer. La présente note vise donc à récapituler les enjeux auxquels ces cadres vont devoir faire face, et les propositions du CSFPT pour participer à la promotion d'une nouvelle génération de cadres territoriaux.

### I. Des enjeux et objectifs précis

#### A. Quelques éléments de contextualisation

Le contexte institutionnel mouvant explique principalement les raisons pour lesquelles des modifications sont essentielles afin que les nouvelles générations de cadres dirigeants évoluent en phase avec ces changements : réforme de l'administration, transfert de compétences et de personnels, restrictions budgétaires sont autant d'éléments à prendre en compte pour l'avenir de la fonction publique territoriale. La question de la diversité moindre de l'emploi dans les collectivités territoriales soulève d'autres enjeux. En effet, cela crée des tensions sur le marché de l'emploi, empêche les agents et les employeurs d'avoir une visibilité sur le long terme, ne favorise pas l'attractivité financière des collectivités et, en définitive, n'assure pas une relève durable et de qualité des cadres territoriaux.

L'élément démographique est également à prendre en compte dans la mesure où c'est la génération des ex-baby boomers qui est en passe d'être remplacée.

#### B. Des objectifs définis

D'une manière générale, et au regard des constats effectués, il s'agit d'anticiper l'évolution de la catégorie des cadres dirigeants, d'optimiser les moyens mis à disposition au regard des enjeux de performance de l'action publique et d'efficacité de la dépense publique, de mesurer les effets de la décentralisation pour mieux donner aux collectivités les moyens d'expertiser, contrôler, analyser et évoluer les situations de l'emploi et de l'exercice des fonctions de cadre dirigeant de la fonction publique territoriale. L'émergence d'une nouvelle génération de cadres territoriaux est essentiel pour la fonction publique territoriale afin de mettre à disposition un encadrement compétent, partager et défendre les valeurs du service public, et promouvoir et réfléchir à l'amélioration du métier de cadre dirigeant, et des relations spécifiques qu'il entretient avec les élus territoriaux.

Ainsi, de manière plus spécifique, le renforcement du statut des cadres dirigeants territoriaux est prioritaire afin de contribuer au renforcement de la spécificité de leurs fonctions. De même il s'agit de différencier les cadres dirigeants des collectivités territoriales et les agents supérieurs de l'Etat, dont les missions relèvent davantage du contrôle et de la normalisation que de la réflexion stratégique, technique et prospective, en lien direct avec le service public rendu.

## II. Des orientations concrètes

D'un premier abord, le rapport du CSFPT liste les actions principales en réponse aux objectifs précédemment annoncés. Il s'agit de mettre en place :

- des mobilités enrichissantes et diversifiées
- des passerelles entre les différents versants de la fonction publique
- des formations croisées (notamment entre INA et INET)
- une véritable diversification des voies d'accès lors du recrutement
- des carrières attractives à toutes les étapes de la vie professionnelles
- une promotion interne avec des opportunités d'ascension sociale
- une meilleure articulation de la profession de cadre dirigeant avec les élus locaux.

En définitive, trois grands axes de réflexion émergent dans les conclusions du rapport :

- 4) **Renforcer la formation des cadres dirigeants, capitaliser les bonnes pratiques et les savoir-faire, constituer un réseau de professionnels territoriaux interactif** : harmoniser les formations, adapter l'offre pédagogique, instituer une « Agence de l'administration territoriale » pour aider, conseiller et diffuser les expertises, renforcer les moyens de l'INET, promouvoir l'activité de recherche.
- 5) **Reconnaître et valoriser la fonction de cadre dirigeant territorial** : assurer un suivi statistique, encourager les politiques de rémunération attentives à la part du salaire indiciaire, favoriser l'égalité d'accès des femmes et des hommes, clarifier la notion de délégation, modifier la procédure de détachement, diversifier les voies d'accès aux cadres d'emploi, harmoniser les seuils démographiques, offre la possibilité de confier des missions expertes sur un temps limité sur un territoire.
- 6) **Ouvrir la communication pour les cadres dirigeants** : promouvoir l'image de la fonction publique territoriale et des métiers exercés, promouvoir l'attractivité des collectivités territoriales, sensibiliser les associations départementales et nationales d'élus, mieux évaluer l'impact de l'Europe sur la prise en compte de l'expérience professionnelle et le détachement notamment.

## CONSEIL SUPERIEUR DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Note/Synthèse

**Objet :** état des lieux en 2010 des concours et examens professionnels dans la fonction publique territoriale

Le recrutement dans la fonction publique territoriale se fait par concours, ce qui est rappelé dans la loi du 27 janvier 1984. Les matières, programmes et modalités de déroulement de ces concours sont fixés à l'échelon national par la voie réglementaire. La situation a évolué au cours des 30 dernières années. En 2010, l'organisation de la quasi-totalité des concours et examens professionnels de la fonction publique territoriale a été transférée vers les centres de gestion, établissements publics locaux à caractère administratif et partenaires des collectivités locales pour la gestion des carrières de leurs fonctionnaires. La présente note vise donc à dresser un état des lieux de la situation d'après le rapport « concours et examens professionnels dans la fonction publique territoriale : bilan et perspectives » datant du 29 septembre 2010, mené par la Formation Spécialisée n°2 du CSFPT, et adopté à l'unanimité par ses membres.

### I. Les concours et examens professionnels de la fonction publique territoriale : état des lieux

#### A. Le recrutement par concours : des principes immuables qui méritent toutefois d'être réaffirmés

C'est dans le souci de maintenir le principe constitutionnel - issu de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen - d'égalité d'accès à l'emploi public pour tous les citoyens que le rapport « Concours et examens professionnels de la fonction publique territoriale : bilan et perspectives » insiste sur le fait que les concours de la fonction publique territoriale doivent rester le moyen de recrutement privilégié dans les collectivités. Les organisations syndicales associées à la préparation de ce rapport s'accordent sur ce principe.

Faire évoluer les concours et examens de la fonction publique territoriale, c'est sans cesse renforcer la professionnalisation des épreuves et répondre aux besoins des collectivités. Ces dernières évoluent et adaptent leurs missions au contexte économique, social et culturel du pays. De ce fait, il s'agit de mettre en adéquation les profils des candidats aux nouvelles missions des collectivités. En d'autres termes, l'enjeu est de faire correspondre les concours à la demande publique, qui se fait toujours plus quantitative et qualitative.

#### B. Les particularités des examens professionnels

Les principes énoncés précédemment sont valables à la fois pour les concours, mais également pour les examens professionnels. Il convient toutefois de maintenir le caractère particulier de cette voie d'accès à l'emploi dans la fonction publique territoriale. Les examens professionnels visent non pas l'obtention d'un diplôme au niveau national, mais permettent un avancement de grade, une promotion interne ou plus rarement, à intégrer un grade dans la fonction publique. L'objectif est de

dynamiser en interne la carrière d'un agent de la fonction publique territoriale, en permettant des changements d'orientation et une mobilité. Il ne s'agit cependant pas que ces examens incluent des épreuves de sélection dans le même esprit que ceux des concours, dans le processus de modernisation actuel, ces deux voies doivent être distinguées.

## **II. Les concours et examens professionnels de la fonction publique territoriale : pistes d'évolution**

### **A. L'évolution des concours**

Le Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale insiste sur le fait que la proportion du recrutement par concours tend à se réduire, au profit de celle par contrat. Le rapport du CSFPT distingue en 2010 deux périodes propices à la modification des concours, à brève et à plus longue échéances. Ainsi, la question des niveaux de diplômes détenus par les candidats présentant certains concours, la gestion des listes complémentaires et l'avenir des « reçus-collés » sont trois axes prioritaires sur le long terme pour l'avenir du recrutement dans la fonction publique territoriale. En ce sens, le rôle de chef de file des centres de gestion doit être prépondérant.

A brève échéance, la mise à jour de la réglementation en vigueur, et l'harmonisation de l'organisation des concours sont à envisager, afin de toujours tenir compte de la spécificité des missions et du cadre d'emplois. La notion de cadre de gestion coordinateur est importante à ce titre.

### **B. La modernisation des examens professionnels**

S'il est important de maintenir le caractère particulier des examens professionnels, il n'en demeure pas moins que leur modernisation s'inscrit dans la volonté de poursuivre le processus de professionnalisation des voies d'accès à la fonction publique territoriale. Cela s'inscrit dans la lignée du précédent rapport du CSFPT, « Vers une modernisation des examens professionnels » (2005).

La priorité est de statuer sur l'existence de deux voies d'entrée dans certains grades (par un examen professionnel et/ou par concours interne). En ce qui concerne l'avancement de grade ou la promotion interne, la note de 5/20 à l'une des épreuves écrites est éliminatoire. Enfin, la moyenne de 10/20 est le seuil d'admission plancher. Il s'agit en ce sens de réfléchir à une modification du décret n°85-1229 du 20 novembre 1985.

L'ultime objectif de cette professionnalisation des concours et examens professionnels est d'œuvrer à des propositions améliorant le parallélisme des filières et de favoriser une véritable égalité de traitement des agents publics, tout au long de leur carrière.

Les annexes ci-dessous reprennent les tableaux récapitulatifs des propositions formulées par le CSFPT dans le rapport, pour l'évolution des concours et examens professionnels de la fonction publique territoriale.

**SYNTHESE DES PROPOSITIONS DE MODIFICATIONS DES CONCOURS  
CATEGORIE A**

Filière	Grade	Concours			Observations
		Externe	Interne	3 <sup>ème</sup> concours	
Administrative	Administrateur	⇒ Réaménagement des programmes et allègement des épreuves			Propositions du CNFPT figurant en annexe du rapport, sous réserve que le document soit validé par les instances politiques de l'établissement
Technique	Ingénieur	⇒ Mise à jour des programmes des concours	⇒ Réduction du nombre et de la durée des épreuves ⇒ Mise à jour des programmes des concours		Pas de 3 <sup>ème</sup> concours
	Ingénieur en Chef	⇒ Mise à jour programme concours	⇒ Toilettage des diplômes d'accès au concours ⇒ Mise à jour programme concours		En attente de la réponse de la DGCL, concernant l'avancée des travaux du groupe de travail Pas de 3 <sup>ème</sup> concours
Culturelle * Conservation du patrimoine	Bibliothécaire	⇒ Actualisation de l'épreuve de T.A.I., devenant une épreuve liée à la connaissance de l'outil informatique			En attente de la réponse de la DGCL, concernant l'avancée des travaux du groupe de travail Pas de 3 <sup>ème</sup> concours
	Attaché de conservation du patrimoine	⇒ Epreuve écrite de langue à créer ⇒ Actualisation de l'épreuve de T.A.I., devenant une épreuve liée à la connaissance de l'outil informatique			
Culturelle * Enseignement artistique	Professeur d'enseignement artistique	⇒ Adéquation du programme ⇒ Spécialité cinéma à créer			Pas de 3 <sup>ème</sup> concours.
	Directeur d'établissement	⇒ Spécialité cinéma à créer	⇒ Révision des Epreuves de la spécialité musique ⇒ Spécialité cinéma à créer		Pas de 3 <sup>ème</sup> concours.

Sportive	Conseiller des activités physiques et sportives	⇒ Réduction du nombre d'épreuves et mise en place d'un spécifique aux épreuves physiques pour les femmes enceintes		⇒ Proposition de mise en place d'un troisième concours	Voir rapport filière sportive CSFPT
Médico-sociale	Psychologue	⇒ Révision du libellé de l'épreuve de rapport			- Pas de concours interne et de 3 <sup>ème</sup> concours. - Nécessité maintien concours forme actuelle filière à voir (professions réglementées) ou rapport transformé en étude de cas ou rapport assorti de propositions
	Puéricultrice				- Pas de concours externe. - Problème de la détention du diplôme de cadre de santé.
Sociale	Conseiller socio-éducatif			⇒ Phase d'admissibilité à introduire ⇒ Réduction du temps de l'épreuve orale ⇒ Alignement épreuve orale langue sur attachés ⇒ Actualisation de l'épreuve de T.A.I., devenant une épreuve liée à la connaissance de l'outil informatique	Pas de concours externe et de 3 <sup>ème</sup> concours. Demande d'un recrutement direct par concours interne et concours externe dans le rapport du CSFPT d'octobre 2005.
Sécurité	Directeur de police municipale	⇒ Epreuve de dissertation à supprimer et à remplacer par une composition		⇒ Epreuve de commentaire de texte à supprimer et à remplacer par une composition ⇒ Epreuve éducation physique obligatoire	- Pas de 3 <sup>ème</sup> concours. - Coefficient des épreuves sportives à revoir à la hausse

**SYNTHESE DES PROPOSITIONS DE MODIFICATIONS DES CONCOURS  
CATEGORIE B**

Filière	Grade	Concours			Observations
		Externe	Interne	3 <sup>ème</sup> concours	
Administrative	Rédacteur	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Réduction du nombre d'épreuves</li> <li>⇒ Epreuves écrites à lier davantage aux réalités professionnelles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Réduction du nombre d'épreuves</li> <li>⇒ Epreuves écrites culture générale et orale d'entretien à professionnaliser</li> <li>⇒ Note administrative à transformer pour la spécialité administration générale et suppression des options</li> </ul>		Opportunité maintien spécialité «sanitaire et sociale»
Culturelle * Conservation du patrimoine	Assistant de conservation du patrimoine et des bibliothèques	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Epreuve de résumé et d'analyse de texte désuète et inadaptée à remplacer</li> <li>⇒ Actualisation de l'épreuve de T.A.I., devenant une épreuve liée à la connaissance de l'outil informatique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Epreuve écrite note à partir d'un dossier par spécialité à professionnaliser (étude de cas)</li> <li>⇒ Actualisation de l'épreuve de T.A.I., devenant une épreuve liée à la connaissance de l'outil informatique</li> </ul>		-Fusion à voir avec assistant qualifié -Modification répartition des postes idem filière technique
	Assistant qualifié de conservation du patrimoine et des bibliothèques	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Actualisation de l'épreuve de T.A.I., devenant une épreuve liée à la connaissance de l'outil informatique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Epreuve écrite rapport à professionnaliser (étude de cas)</li> <li>⇒ Actualisation de l'épreuve de T.A.I., devenant une épreuve liée à la connaissance de l'outil informatique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Actualisation de l'épreuve de T.A.I., devenant une épreuve liée à la connaissance de l'outil informatique</li> </ul>	Réécriture arrêté de 2002 pour accès au concours
Culturelle * Enseignement artistique	Assistant d'enseignement artistique	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Spécialité cinéma à créer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Spécialité cinéma à créer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Spécialité cinéma à créer</li> </ul>	Suppression de ce cadre d'emplois à voir (fusion avec assistant spécialisé)
Sportive	Educateur des APS				Filière déjà étudiée par le CSFPT
Animation	Animateur				Filière déjà étudiée par le CSFPT

**SYNTHESE DES PROPOSITIONS DE MODIFICATIONS DES CONCOURS  
CATEGORIE C**

Filière	Grade	Concours			Observations
		Externe	Interne	3 <sup>ème</sup> concours	
Technique	Adjoint technique de 1 <sup>ère</sup> classe				-Problème lorsque spécialité recouvre options différentes pour épreuve «vérification connaissances techniques» -Revoir spécialités ou options
Culturelle * Conservation du patrimoine	Adjoint du patrimoine de 1 <sup>ère</sup> classe	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Suppression ou actualisation de l'épreuve de T.A.I., devenant une épreuve liée à la connaissance de l'outil informatique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Réduction durée épreuve orale,</li> <li>⇒ Suppression ou actualisation de l'épreuve de T.A.I., devenant une épreuve liée à la connaissance de l'outil informatique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Suppression ou actualisation de l'épreuve de T.A.I., devenant une épreuve liée à la connaissance de l'outil informatique</li> </ul>	
Sportive	Opérateur des activités physiques et sportives				Problème diplôme d'accès à revoir
Sécurité	Agent de police municipale	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Coefficient de l'épreuve sportive à revoir</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Mise en place d'un concours interne, notamment ouvert aux ASVP</li> </ul>		

⇒ : Propositions formulées pour chaque type de concours

**SYNTHESE DES PROPOSITIONS DE MODIFICATIONS DES EXAMENS PROFESSIONNELS**

Filière	Grade	Promotion interne	Hors promotion interne	Observations
Administrative	Rédacteur	<ul style="list-style-type: none"> <li>↗ Maintien de ce mode d'accès avec décisions locales d'organisation</li> <li>↗ Mesures de nomination après la fin du dispositif en 2011 pour les candidats admis</li> </ul>		
	Attaché	<ul style="list-style-type: none"> <li>↗ Mise en place d'un examen professionnel d'accès ouvert aux agents de catégorie B</li> </ul>		
Technique	Adjoint technique de 1 <sup>ère</sup> classe		<ul style="list-style-type: none"> <li>↗ Légalisation de l'ouverture de l'examen par spécialité et option</li> </ul>	
Culturelle * Conservation du patrimoine	Assistant qualifié de conservation Hors classe		<ul style="list-style-type: none"> <li>↗ Introduction d'une épreuve d'entretien avec présentation de l'expérience professionnelle du candidat</li> </ul>	Examen d'accès à assistants qualifié de conservation hors classe
Culturelle * Enseignement artistique	Directeur d'établissement d'enseignement artistique	<ul style="list-style-type: none"> <li>↗ Epreuves à adapter (spécialités musique et danse notamment)</li> <li>↗ Quotas à revoir</li> </ul>		
Sportive	Conseiller des activités physiques et sportives	<ul style="list-style-type: none"> <li>↗ Mise en place d'un examen professionnel</li> </ul>		
	Conseiller principal des activités physiques et sportives		<ul style="list-style-type: none"> <li>↗ Révisions des conditions d'accès à l'examen professionnel (à calquer sur celles de l'examen professionnel d'accès au grade d'attaché principal)</li> <li>↗ Révisions des épreuves</li> </ul>	Modalités à calquer sur celle de l'examen d'accès au grade d'attaché principal
	Educateur des activités physiques et sportives		<ul style="list-style-type: none"> <li>↗ Prorogation de l'examen exceptionnel</li> <li>↗ Mise en place d'un examen professionnel ouvert aux agents exerçant des « fonctions sportives » dans les écoles mais titulaires d'un autre grade</li> </ul>	

↗ : Propositions formulées pour chaque type de concours

**Objet** : état des lieux des effectifs de la fonction publique territoriale : enjeux et perspectives

La fonction publique territoriale est souvent décriée, mais elle est au premier plan dans un contexte institutionnel mouvant. Une augmentation des effectifs de la fonction publique territoriale se constate dès le début de l'application des lois de décentralisation de 2004 avec les transferts de personnels de l'Etat. Ces mouvements soulèvent de nombreux enjeux économiques et sociaux, qu'il convient de prendre en compte pour l'avenir. Le rapport datant du 27 février 2013 porté par la Formation spécialisée 1 du CSFPT chargée des questions institutionnelles, des statistiques et des études a dressé un certain nombre de constats à l'issue de l'analyse de chiffres des effectifs de la fonction publique territoriale. Dans le cadre de la rédaction du *Livre blanc*, la présente note vise à reprendre les propositions faites à l'occasion de l'analyse des effectifs de la fonction publique territoriale.

**Une progression des effectifs, et des efforts de mutualisation à fournir**

Les préconisations du CSFPT sont les suivantes :

L'appréhension, la meilleure connaissance des statistiques relatives aux effectifs territoriaux concernent tous les niveaux de l'action publique, national, régional, local, et tous les acteurs de la fonction publique territoriale. C'est par cette coopération qu'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences pourra se construire.

5) Renforcer la coordination statistique de la FPT au niveau national

Le Conseil Commun de la fonction publique et, en particulier, sa formation « connaissance statistique et évolutions de l'emploi public », contribue à l'harmonisation des données entre les trois fonctions publiques. Il n'en reste pas moins qu'un lieu de coordination et d'échanges est toujours nécessaire pour la fonction publique territoriale elle-même, au CSFPT.

« Le groupe de coordination des statistiques sur les ressources humaines des collectivités locales » permet aux différents opérateurs d'échanger en amont sur les besoins d'information statistique, les programmes d'enquête, de connaître les difficultés rencontrées et de partager les résultats. En effet, si chaque opérateur est légitime dans son domaine, la complémentarité doit être recherchée entre les divers partenaires car l'objectif est d'alléger la charge statistique qui pèse sur les collectivités et d'utiliser au mieux l'argent public.

Ainsi une collaboration avec l'INSEE facilite l'accès aux données par le CNFPT et une convention récente signée entre la FNCDG, la DGCL et la DGAFP va permettre la mise à disposition de certaines données SIASP pour les centres de gestion.

Enfin, il ne faut pas oublier que la qualité des statistiques au niveau national dépend de l'implication de tous les intervenants dans la collecte des données au niveau local. Il doit être possible d'améliorer

le renseignement de la nomenclature des emplois territoriaux (NET) dans SIASP et la qualité des données pour le bilan social. Les Centres de gestion apportent déjà leur appui aux petites collectivités en particulier pour le rapport sur l'état de la collectivité. Quant au CNFPT, il a assuré des formations avec l'INSEE, pour accompagner les services des collectivités pour les déclarations des données sociales. Ces efforts doivent être poursuivis.

Des travaux de recherche, permettant de mieux appréhender l'impact des modes de gestion ou du recours au secteur associatif sur l'évolution des effectifs du secteur public, seraient aussi nécessaires. De même, des études prospectives intégrant la démographie des personnels territoriaux et l'évolution des métiers permettraient aux décideurs locaux de mieux anticiper leurs recrutements.

Ce partage de connaissances se fait également et régulièrement au CSFPT, entre les représentants des employeurs et les représentants des organisations syndicales afin de tendre vers un diagnostic partagé des réflexions prospectives éclairées.

#### 6) Inciter à la mutualisation des données au niveau régional

Les centres de gestion ont une mission générale d'information sur l'emploi territorial au niveau départemental et d'organisation de conférences de l'emploi au niveau régional. On voit bien l'utilité qu'il y a pour l'ensemble des partenaires à disposer d'éléments sur les effectifs à ce niveau régional. De plus, l'évaluation des politiques publiques au niveau local va amener les acteurs publics à devoir disposer d'une vision de l'emploi inter fonction publique. Il semble bien que l'aire régionale constitue un « bassin d'emploi public » pertinent.

La place du dialogue social à cet échelon territorial est à consolider, l'expérience des conseils régionaux d'orientation du CNFPT, précurseurs sur la dimension formation des personnels territoriaux, pourrait être utile.

#### 7) Améliorer la qualité du renseignement des collectivités locales et des établissements intercommunaux

Dans un contexte de ressources financières contraintes, les collectivités sont déjà conduites à optimiser la gestion des compétences de leurs personnels et à intégrer les ressources humaines et leur gestion prévisionnelle dans la stratégie de leur collectivité. Pour bien signifier cette priorité, elles pourraient chaque année présenter à l'assemblée délibérante un document de bilan et d'orientation en matière d'effectifs et de prise en compte de la dimension gestion des ressources humaines.

A ce niveau également, la qualité du dialogue social au sein des instances comme le comité technique (paritaire) ou dans le cadre de négociations ou d'échanges plus informels et déterminant.

#### 8) Publier un document annuel de référence

Afin de servir de référence reconnue et partagée à la fois par les partenaires de la fonction publique territoriale et par tous ceux qui ont à connaître cette question de l'emploi public, il est proposé que la DGCL publie chaque année un document détaillé et actualisé présentant les effectifs de la fonction publique territoriale. Ce travail serait complémentaire du rapport de la DGAFP sur l'état de la fonction publique qui traite des trois fonctions publiques.

## **ANNEXE : synthèse de la méthodologie de l'enquête menée par le CSFPT**

### **A. Des difficultés méthodologiques**

La FS1 du CSFPT s'est employée à analyser les données statistiques du Système d'Information sur les Agents des Services Publics, fournis par la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) et la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique (DGAFP). Les premiers constats effectués concernent la diversité des situations recensées à l'occasion de l'analyse de ces statistiques.

En effet, l'évolution des effectifs de la FPT est à différencier selon le champ et le concept des emplois concernés. De plus, il est difficile d'établir un panorama objectif dans la mesure où les données diffèrent selon la période: les effectifs de la FPT ont augmenté à l'occasion des transferts de personnes imputables aux lois de décentralisation. De même, il s'agit de prendre en compte les catégories de collectivités concernées : chaque territoire n'a pas connu la même évolution, et cela est également dû aux nouveaux périmètres territoriaux (intercommunalités, métropoles etc.). Enfin, il s'agit de tenir compte des nouveaux enjeux financiers et sociaux concomitants à l'évolution de la fonction publique territoriale.

### **B. L'évolution des effectifs en chiffres**

Aujourd'hui, la fonction publique territoriale comprend 1,8 millions d'agents représentant 34% des effectifs de la fonction publique, soit près de 7% de l'emploi total du pays. A la différence des autres fonctions publiques, elle se caractérise par sa grande hétérogénéité : employeurs multiples, proportions de catégories d'agents différenciées, emplois particuliers (à temps non complet ou emplois aidés).

Il convient de différencier les périodes de rythme de croissance des emplois dans les collectivités locales :

- L'accroissement des effectifs dans les conseils régionaux et généraux sur la période 1998-2010 s'élève à 135 000 personnes, lié aux transferts de personnels imputables à la décentralisation
- Les collectivités locales quant à elles ont créées 34 000 emplois sur la même période, avec notamment un rythme de croissance annuel à 2,9% entre 2004 et 2010 (287 000 postes).

De même, il convient de relever l'hétérogénéité des collectivités employeurs : 20 000 environ emploient moins de 45 000 agents tandis que les 800 collectivités les plus importantes emploient plus de la moitié des agents de la fonction publique territoriale. Enfin, en 2010, près de ¾ des agents appartiennent à la catégorie C, et près de la moitié des agents travaillent dans la filière technique.

CONSEIL SUPERIEUR DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Note/Synthèse

**Objet :** l'urgence à Mayotte

Mayotte est un département d'Outre-Mer, et à ce titre, son organisation est calquée sur celle de la Métropole. Cependant, la situation des Agents et Ouvriers Territoriaux de Mayotte (AOTM) est un problème fondamental de la fonction publique territoriale dans le département, et revêt un caractère d'urgence du fait de la situation actuelle. Le rapport établi par la Formation spécialisée n°5 du Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale met en avant cette situation inégalitaire aujourd'hui intolérable. La présente note vise donc à résumer l'état des lieux de la situation des agents mahorais, et les propositions formulées en vue de l'améliorer.

**I. Une situation délicate : quelles perspectives ?**

La départementalisation à Mayotte est effective depuis le 31 mars 2011. Initialement, le décret n°2004-1527 du 30 décembre 2004 modifié par le décret 2009-1164 du 30 septembre 2009 prévoit les conditions d'intégration des agents des collectivités territoriales de Mayotte dans la fonction publique territoriale. Il était prévu que cette phase d'intégration s'achève au plus tard le 31 décembre 2010. Les AOTM (3600 personnes environ soit 66% des effectifs des agents territoriaux de Mayotte) doivent donc être intégrés dans les cadres d'emplois de droit commun de la catégorie C. Dans son rapport, la FS 5 du CSPFT et les organisations syndicales associées à ces travaux constatent que le dispositif est loin d'être achevé. Un dispositif provisoire de recrutement dans des cadres d'emplois provisoires n'a pas permis aux AOTM d'intégrer dans la grande majorité les cadres d'emplois de droit commun de la fonction publique territoriale (catégorie C), rendant ainsi la situation encore plus complexe.

En plus de ces recrutements, d'autres difficultés surgissent dans le dispositif : la question de la prise en compte de l'ancienneté des agents, la validation des acquis de l'expérience et la reconnaissance de l'expérience professionnelle, l'exercice d'encadrement, la NBI, la question du versement des retraites et les questions relatives à l'invalidité.

La priorité est de supprimer les cadres d'emplois provisoires à Mayotte, et de mettre en place des solutions à court terme pour pallier l'insuffisance et l'incomplétude des textes afin que les agents soient intégrés dans la fonction publique territoriale tel que le prévoit la loi.

**II. L'urgence des solutions à court terme**

Dans son rapport, la FS5 du CSFPT formule 9 propositions de mesures à court terme pour tenter d'améliorer la situation des agents mahorais, et en particulier des AOTM :

- 1) Prévoir un terme à l'existence des cadres d'emploi transitoires dès le 1<sup>er</sup> janvier ou à défaut le 1<sup>er</sup> du mois suivant la parution du décret
- 2) Prévoir une date butoir aux intégrations des AOTM en catégorie C au 1<sup>er</sup> janvier 2018

- 3) Revoir les conditions d'intégration des AOTM dans les cadres d'emplois de la catégorie C en prenant en compte leur ancienneté en tant que fonctionnaires
- 4) Prévoir un dispositif pour revaloriser également les carrières des AOTM lorsque les cadres d'emplois de catégorie C sont revalorisés
- 5) Rédiger de façon efficace l'article 11 des décrets relatifs aux AOTM qui concerne le passage du 6<sup>ème</sup> et dernier échelon du cadre d'emplois des AOTM au 1<sup>er</sup> échelon de l'échelle 3 de catégorie C
- 6) Prévoir également une intégration systématique des AOTM doté du CAP petite enfance dans le cadre d'emploi des ATSEM
- 7) Prévoir également une intégration automatique dans les cadres d'emplois correspondants, des AOTM titulaires d'un diplôme ou ayant des responsabilités d'encadrement.
- 8) Prendre dans les meilleurs délais les textes relatifs à la prise en charge de l'invalidité par la CNRACL dans la fonction publique territoriale.
- 9) Etendre les dispositions de l'Ircantec aux agents territoriaux non titulaires de Mayotte dans les meilleurs délais

CONSEIL SUPERIEUR DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Note/Synthèse

**Objet :** définition et observations sur la précarité dans la fonction publique territoriale

Le rapport de la formation spécialisée n°5 du CSFPT relève deux définitions de la précarité. Il s'agit tout d'abord de « ce qui revêt un caractère d'instabilité, de fragilité, ce qui est éphémère, passager, dont l'existence n'est pas assurée et qui peut être remis en cause ». La seconde définition du Père Joseph WRESINKI (fondateur d'ATD Quart-Monde) apporte quelques précisions supplémentaires : la précarité, c'est « l'absence de ce qui permet d'assumer ses obligations professionnelles, familiales et sociales [...] et affecte plusieurs domaines de l'existence ». Au regard de ce tableau, il apparaît donc prioritaire de pouvoir identifier les situations de précarité dans la fonction publique territoriale en France, afin de mieux pouvoir les éviter et les anticiper. La présente note vise donc à présenter dans un premier temps les trois formes de précarité remarquées (précarité de l'emploi, précarité financière et précarité des droits) et leur caractère dynamique et transversal. La présentation des préconisations du CSFPT fera l'objet d'une seconde partie.

**I. La précarité dans la fonction publique territoriale : formes et mécanismes**

A. La précarité de l'emploi

Les agents de la fonction publique territoriale évoluent dans un contexte de mutation de l'emploi. En effet, la norme est déstabilisée et la multiplicité des situations pose des problèmes à la fois pour les employeurs et pour les agents : l'introduction des CDD, CDI temps partiels et parfois auprès d'employeurs multiples est source de précarité pour les agents titulaires, mais aussi pour les fonctionnaires.

- Pour les non-titulaires, le caractère instable de l'emploi est prédominant. En 2010, la fonction publique territoriale comptait 11.5% de non-titulaires occupant des emplois permanents. Ces chiffres sont en constante hausse. Les emplois concernés sont les temps de travail non complets, les contrats aidés, et les contractuels. Dans ces cas, l'emploi est instable, ce qui n'est pas sécurisant pour les agents, et les poussent parfois à cumuler des emplois. De même, cela ne leur permet pas de bénéficier d'une réelle formation professionnelle, ce qui constitue une lacune de gestion des ressources humaines. Enfin, le salaire, et notamment pour les agents de catégorie C, est bien souvent insuffisant. Dans les petites communes et établissements communaux, la gestion des ressources humaines est d'autant plus compliquée dans un contexte de restriction budgétaire. **Davantage de souplesse et de flexibilité serait nécessaire pour contribuer à l'attractivité et à la bonne gestion des emplois de la collectivité.** Des plans de titularisations à l'échelle locale ont déjà fait leurs preuves dans les filières concernées par la précarité de l'emploi (animation, culture, musique, technique...).
- La précarité des fonctionnaires territoriaux est grandissante, ils sont de plus en plus vulnérables financièrement et en matière de respect des droits sociaux. La protection du

statut ne suffit plus face aux accidents de la vie notamment. C'est la parcellisation de l'emploi qui ne donne plus de visibilité aux agents sur leur carrière : emplois non complets, recours à des non-titulaires selon les besoins de la collectivité... Ces situations concernent davantage les agents de catégorie C et dans les filières artistique ou animation. Des initiatives de création d'emplois complets et de mutualisation des temps de travail contribuent à lutter contre cette précarité des fonctionnaires titulaires. **Il s'agit d'anticiper de manière collective la carrière des agents et d'organiser des parcours professionnels.**

#### B. La précarité financière

La précarité financière, c'est « le fait de vivre avec un salaire inférieur au seuil des bas revenus », mais aussi « le sentiment de fragilité des agents pour faire face au quotidien ». Les agents de catégorie B et C à temps non complet sont les plus vulnérables, et d'autant plus dans le contexte socioéconomique actuel. Les familles monoparentales sont particulièrement concernées par ces situations. Les employeurs ne disposent que d'une marge de manœuvre restreinte pour l'aide au logement de ses agents. De plus, la variabilité de la rémunération est un facteur favorisant le sentiment d'insécurité des agents, les poussant alors dans « la spirale du surendettement ». Cependant c'est une situation difficile à quantifier pour la fonction publique territoriale en particulier cependant car elles ne sont pas distinguées de celles du privé. C'est une situation qui autorise l'attribution d'une aide exceptionnelle, dans le cadre des prestations d'action sociale. Par rapport à il y a 5 ans, le nombre de bénéficiaires est en hausse de près de 50%. Les agents de la fonction publique territoriale ont le droit de bénéficier du RSA, mais trop peu encore le savent. Enfin, les grandes collectivités ont davantage de possibilités d'actions de par leurs moyens financiers. **Il s'agit de repérer les situations à risques et favoriser les initiatives de réduction de la précarité dans les petites collectivités.**

#### C. La précarité des droits

Un des droits fondamentaux de la fonction publique territoriale pour un agent est d'avoir une carrière évolutive au cours de laquelle sont anticipés les changements nécessaires. Cependant, des situations de précarité existent. Les retraites sont précaires (la fonction publique territoriale a le plus faible montant moyen des retraites perçues entre les trois fonctions publiques), l'égalité d'accès aux soins est différente selon les agents titulaires ou non-titulaires, des dysfonctionnements sont constatés dans la gestion des différentes étapes des congés maladie, des vides juridiques existent dans le cadre des transformations des statuts, et les agents ont encore trop peu accès à l'information dans les collectivités. En ce qui concerne les dépenses de complémentaire santé, le rapport propose que les collectivités apportent un soutien financier dans l'accès à la complémentaire santé. De même, il encourage les employeurs publics à adhérer au régime de l'UNEDIC et/ou à déléguer une partie de ses fonctions de recrutement à Pôle emploi afin de résorber les inégalités de traitement selon le statut dans l'attribution de l'assurance chômage. Enfin, la problématique du reclassement est à réorganiser. En effet, non seulement il s'agit d'une obligation légale, mais cela s'inscrit pleinement dans les politiques de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. **Il s'agit de mener une politique pluri-niveau en matière d'action sociale des collectivités territoriales, et d'allier la responsabilité de l'employeur à la gestion prévisionnelle des ressources humaines.** En définitive, il s'agit de mettre en place des politiques préventives plutôt que curatives.

## II. Les préconisations du CSFPT pour lutter contre la précarité

### I. Précarité de l'emploi

Nul doute qu'une gestion dynamique de l'emploi à l'échelle locale contribuera à l'amélioration du service public qui y est rendu.

#### PRECARITE DE L'EMPLOI :

- 6) Considérer le statut comme un outil de gestion des RH : régulariser la situation des agents non titulaires qui peuvent intégrer les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale ; Mettre en place un dispositif « pérenne » d'accès à l'emploi titulaire pour les agents non titulaires ; Instituer des dispositifs de mutualisation de l'emploi territorial
- 7) Améliorer les conditions d'emploi des agents non titulaires : moderniser la gestion des agents, favoriser l'évolution de leur carrière et sécuriser leurs parcours
- 8) Inciter les employeurs à la vigilance dans leur domaine de responsabilité : sensibilisation à l'importance la gestion RH, anticipation, planification, accompagnement, sécurisation et prévention.
- 9) Développer des outils de connaissance et de sensibilisation : statistiques, partenariats...
- 10) Prendre en compte la situation des DOM COM

#### PRECARITE FINANCIERE

- 3) Pour les fonctionnaires : le traitement doit représenter la part prépondérante de la rémunération ; le régime indemnitaire doit rester une part accessoire de la rémunération ; la NBI doit être modifiée ou revalorisée
- 4) Pour les non titulaires : un cadre commun doit permettre le renforcement des droits des agents en matière de rémunération

#### PRECARITE DES DROITS

- 4) Accès aux droits à la santé et au maintien de l'emploi : mieux faire connaître les possibilités offertes par le statut ; inciter les employeurs à une contribution financière
- 5) Favoriser l'effectivité des droits : faciliter l'accès aux bourses d'emploi ; renforcer le dialogue social et l'information des agents ; organiser des formations au plus près des agents publics
- 6) Accès aux droits sociaux : favoriser l'accès au logement, réaliser une étude sur l'accès à l'action sociale (voir rapport sur les effets des lois de février 2007 sur l'accès à l'action sociale dans la fonction publique territoriale).

CONSEIL SUPERIEUR DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Note/Synthèse

**Objet :** énoncé des propositions de correctifs à apporter statutairement pour les agents de catégories C (filière technique essentiellement) de la fonction publique territoriale

Les informations contenues dans le rapport de la formation spécialisée n°3 élabore une série de propositions afin de remédier aux dysfonctionnements et oublis constatés à l'issue de la réforme des catégories C. Le tableau ci-dessous récapitule ces propositions :

GRADES CONCERNES	PROBLEMES RELEVES	SOLUTIONS ENVISAGEABLES	OBSERVATIONS
Aides médico-techniques (ancien grade)	Intégrés adjoints techniques de 2 <sup>ème</sup> classe avec maintien à titre personnel de leur indice pour ceux qui étaient sur des échelons plafonds. Ils ne perdent pas mais sont bloqués dans l'attente du passage en 1 <sup>ère</sup> classe, subordonné à l'examen. Problème de déroulement de carrière alors qu'ils avaient déjà passé un examen dans leur ancien grade.	Reclassement en échelle 4 au lieu de l'échelle 3 (prise en compte de l'examen déjà passé).	Concerne ceux qui étaient au plafond.
Presque tous les grades en échelle 3, notamment ceux résultant d'une fusion (ex : agents de salubrité)	Nécessité de passer un examen pour accéder à l'échelle 4.	Création d'une voie d'accès au choix dès lors que les agents rempliraient la condition d'avoir atteint le 7 <sup>ème</sup> échelon et de compter 10 ans de services effectifs.	Volonté de professionnalisation de l'échelle 4. Commission de sélection existe à l'Etat pour le recrutement en échelle 3.
Situation des agents administratifs recrutés sur concours	Nécessité de passer un examen pour accéder à l'échelle 4 alors qu'ils ont passé un concours de recrutement.	Dispense d'examen pour les adjoints administratifs de 2 <sup>ème</sup> classe ayant été recrutés en qualité d'agents administratifs sur concours avant le 08 février 1996.	
Adjoints techniques	Seuls les adjoints techniques de 1 <sup>ère</sup> classe peuvent exercer les missions de conducteurs poids lourds, à titre principal, même si les 2 <sup>èmes</sup> classe ont le permis adéquat.	Clarification dans le statut des missions. Ajouter que la conduite de poids lourds est possible pour les 2 <sup>èmes</sup> classe de manière accessoire.	Il y avait déjà une limitation statutaire auparavant.
Avancement au grade d'Agent de maîtrise	Problème de la reprise d'ancienneté des services suivant que le grade d'origine ait été obtenu par fusion ou par avancement. Les agents de salubrité ou d'entretien promus ensuite agents techniques par concours ne voient pas leurs services antérieurs repris pour la première période.	Modifier les conditions de l'article 6 : «... dans les cadres d'emplois suivants : agent technique, agent des services techniques, agent d'entretien, aide médico-technique, gardien d'immeubles, agent de salubrité, conducteur de véhicules...»	
Avancement au grade de contrôleur de travaux	Seuls les services d'agent de maîtrise sont pris en compte. Les agents promus auparavant agents techniques en chefs ne peuvent en bénéficier.	Modifier l'article 6 de la manière suivante : «... dans les cadres d'emplois suivants : adjoint technique, agent de maîtrise, adjoints techniques des Etablissements d'Enseignement».	

Situation des agents de maîtrise	En cas de promotion au grade d'agent de maîtrise, il y a perte d'indice, donc conservation à titre personnel de celui détenu auparavant. S'ils étaient restés dans leur cadre d'emplois d'origine, la progression d'indice serait plus rapide.	Placer les agents de maîtrise sur l'échelle 6. Nécessité d'une explication aux agents par les DRH sur les conséquences de ce type de promotion et sur son intérêt.	Difficulté notée pour les agents les plus âgés pour lesquels il reste peu de temps avant la retraite.
Situation des agents de maîtrise qualifiés	Allongement de la durée nécessaire pour être promus agents de maîtrise principal (le grade intermédiaire agent de maîtrise qualifié a été supprimé)	Pas de solution car il ne s'agissait que d'une probabilité.	Si l'on additionne les 2 fois 3 ans nécessaires auparavant on arrive également à 6 ans. Les agents de maîtrise n'ont pas à passer pendant cette durée à un 2 <sup>ème</sup> grade, ils déroulent leurs avancements d'échelons sans condition ni quota. On a supprimé un taquet.
Reclassement en 3 tranches	Modalités disparates suivant les collectivités	Difficile de revenir sur une disposition également mise en place à l'Etat.	Différences d'interprétations
Mesures dérogatoires	Elles étaient souvent moins favorables que les mesures pérennes	Point soulevé.	
Promotion interne	Nécessité d'au moins 1 recrutement pour pouvoir nommer un agent par la promotion interne.	Supprimer «si au moins un recrutement entrant en compte pour cette inscription est intervenu».	

## CONSEIL SUPERIEUR DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Note/Synthèse

### **Objet :** état des lieux et perspectives de l'action sociale dans la fonction publique territoriale

Les lois de février 2007 relatives à l'action sociale dans la fonction publique territoriale visent à obliger les collectivités territoriales à prendre des mesures destinées à améliorer les conditions de vie des agents. Cela consiste à les accompagner à chaque grande étape de la vie, et à contribuer à favoriser un climat social favorable. Selon le contexte, ces lois sont venues renforcer, compléter, ou initier des dispositifs au sein de chaque collectivité. En s'appuyant sur le rapport du CSFPT et dans l'optique de la rédaction du *Livre blanc*, la présente note vise donc à :

- Présenter de manière synthétique les informations essentielles tirées de ce rapport sur les effets des lois de 2007
- Enumérer les propositions qui en découlent pour la poursuite de l'action sociale dans la fonction publique territoriale

### **I. Des effets positifs grâce à une mise en place homogène et bien menée**

#### **A) Des objectifs initiaux satisfaits**

Les enquêtes conduites par la Formation Spécialisée n°4 chargée des questions sociale du CSFPT en collaboration avec le CNFPT et le FNCDG révèlent que la mise en œuvre des dispositifs relatifs à l'action sociale a été positive et que le sentiment de satisfaction est global dans l'ensemble des collectivités interrogées et ayant répondu.

- Dans les grandes collectivités territoriales

Les lois de 2007 ont permis une évolution positive de l'offre destinée aux agents en matière d'action sociale dans les grandes collectivités territoriales. Cela se traduit par une plus grande variété de prestations en plus d'une augmentation majoritaire de leur niveau.

Outre les objectifs définis par la loi, les grandes collectivités territoriales (régions, départements, communes de plus de 40 000 habitants et EPCI) accordent de l'importance en priorité à la solidarité dans le cadre des dispositifs d'action sociale, et notamment en matière d'aide financière. La mise en place de l'action sociale et son ancrage territorial constitue un enjeu de gestion des personnels, à la fois pour améliorer le climat social, mais également pour venir en aide aux agents en situation précaire, et pour anticiper la professionnalisation

des personnels. La garantie de l'équité de traitement entre les agents est également un objectif prioritaire et systématiquement pris en compte dans la mise en place de dispositif d'action sociale.

- Dans les petites et moyennes collectivités territoriales

L'impact des lois de 2007 sur les petites et moyennes collectivités est globalement similaire à celui constaté sur les grandes collectivités, bien qu'il existe des points de différences. 3 effets positifs ont été constatés à part égale en faveur de l'action sociale. L'application des lois de 2007 a permis le déclenchement d'actions, la poursuite de celles déjà existantes ou a fait évoluer les situations en place.

Le maintien et le développement de l'action sociale constitue un outil de gestion des personnels, ainsi qu'un facteur d'attractivité non négligeable pour ces collectivités. Les changements d'équipes municipales à l'issue des élections de 2008 ont permis le déclenchement d'une dynamique positive dans la mise en place des dispositifs d'action sociale dans les petites et moyennes collectivités territoriales. Cette nouvelle dynamique politique, combinée au renforcement d'un climat social convivial propice à la motivation des équipes contribuent à une meilleure mutualisation des actions, et à un partage des bonnes pratiques entre collectivités.

D'une manière générale, la mise en place des dispositifs d'action sociale a eu un effet bénéfique sur l'ensemble de la fonction publique territoriale, avec une ampleur différente selon la taille de la collectivité, sans que cela ait eu un impact négatif sur leurs finances.

## **B) Des dispositifs variés et des acteurs multiples**

Les effets des lois de 2007 ont été positifs pour les opérateurs chargés des questions sociales dans les collectivités territoriales. Que ce soit pour le Comité National d'Action Sociale ou le Fonds National d'Action Sanitaire et Sociale, le nombre de leurs bénéficiaires a augmenté. En accord avec les actions menées dans les collectivités, ces opérateurs contribuent à l'information et la mise en place des dispositifs d'action sociale dans les collectivités pour qu'elles profitent au plus grand nombre. En ce qui concerne les employeurs, « PubliServices » est la structure ayant proposé une offre globale d'accompagnement pour les collectivités. La poursuite de la sensibilisation des élus à leur rôle d'employeur constitue un enjeu important dans la prise de conscience de la dynamique que l'action sociale pourrait insuffler dans la gestion des personnels.

La mise en place des dispositifs d'action sociale dans les grandes, petites et moyennes collectivités territoriales est en majorité impulsée et menée par la Direction des Ressources Humaines (à 84%). Un Comité d'œuvres Sociales (COS) ou une association du personnel assiste la DRH dans la plupart des grandes collectivités, ainsi que le Comité National d'Action Sociale. Ce dernier a vu le pourcentage de ses bénéficiaires passer de 25 à 31% depuis les lois de 2007. En ce qui concerne les petites et moyennes collectivités, le rôle des Centres de

Gestion a été prépondérant dans l'information des moyens mis à disposition. Les communautés de communes jouent également un rôle de chef de file, et contribue au dynamisme d'échanges et de mutualisations. De manière générale, et dans le respect du principe de libre administration, les collectivités préfèrent internaliser les dispositifs d'action sociale plutôt que de les confier à des opérateurs, cela pour des raisons essentiellement financières. Enfin, il y a les comités techniques, pourvus d'un vote consultatif, qui ne sont pas chargés de la mise en place des dispositifs d'action sociale. Le dialogue social, la concertation sont bien présents.

## **II. Quel avenir de l'action sociale dans la fonction publique territoriale ?**

### **A) Enjeux et perspectives**

Le principal objectif pour l'avenir de l'action sociale dans la fonction publique territoriale consiste à maintenir l'offre et les prestations telles qu'elles ont été instaurées à l'issue de l'application des lois de 2007. Selon le périmètre de l'offre, il s'agit de simplifier l'accès à l'information, ou de permettre une meilleure adéquation de l'offre aux attentes des agents. Cette question est d'autant plus pertinente dans le cadre du redécoupage des régions.

Le deuxième enjeu est la clarification sur les dispositifs d'action sociale et de protection sociale complémentaire. Ce sont deux dispositifs indépendants, mais complémentaires. Il s'agit d'informer clairement les agents car la frontière entre ces deux dispositifs est mince pour les gestionnaires et responsables des services. Dans certains cas, des facteurs politiques et économiques s'ajoutent, expliquant le choix de certains élus de privilégier la protection sociale.

L'intérêt des agents, et la mobilisation des élus en tant qu'employeurs à part entière demeure un sujet phare de la poursuite de l'action sociale dans la fonction publique territoriale. Le rôle des représentants des personnels et des correspondants d'organismes prestataires en cas d'externalisation de l'action sociale est important pour maintenir un réseau d'information entre agents et collectivités. L'enjeu est de renforcer la mutualisation des moyens et de favoriser une gestion paritaire encore minoritaire.

L'action sociale est un levier de gestion des personnels, et s'inscrit notamment dans le cadre de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. En outre, elle est un facteur d'attractivité et de maintien des agents au sein d'une collectivité, surtout petite ou moyenne.

Enfin, dans le contexte budgétaire actuel, il a été observé que des agents préfèrent des aides axées sur le logement au détriment parfois de prestations de culture et de loisirs. Les collectivités, contraintes par le contexte budgétaire également, prennent en compte ces attentes. De ce fait, l'offre de prestations pour les années à venir risque d'être modifiée.

## **B) Propositions d'avenir**

L'avenir de l'action sociale dans la fonction publique territoriale va être bouleversé prochainement par le changement de périmètre des régions. Les enjeux de mobilité des agents seront différents, et de ce fait, les attentes en matière d'action sociale évolueront indéniablement. A moyen terme, il convient de définir les priorités des collectivités en la matière, afin de mieux anticiper ces changements, tout en restant en adéquation avec les dynamiques déjà enclenchées. L'avenir de l'action sociale est fortement lié à l'évolution de la gestion des personnels.

- Dans l'optique d'informer et d'accompagner toujours plus les agents et les collectivités, il convient d'inciter tous les acteurs de l'action sociale à participer à l'information et à la diffusion des droits et dispositifs mis en œuvre à l'heure actuelle ; le développement de la gestion paritaire peut grandement y contribuer de même qu'un rappel du caractère obligatoire de l'action sociale.
- L'étude de la pertinence d'un statut spécifique d'utilité sociale et publique pour les organisations à objectif social destiné aux organismes financés par l'argent public dans le domaine de l'accompagnement social contribuerait au meilleur pilotage de l'action sociale dans les collectivités territoriale.
- Dans le cadre d'une gestion efficace de l'information auprès des agents, il conviendra de clarifier les dispositifs existants en matière d'action sociale et de protection sociale complémentaire.
- L'adaptation au contexte économique et budgétaire est également essentielle pour l'avenir de l'action sociale. C'est pourquoi une véritable politique en matière d'accès au logement, et de mobilité des agents est à encourager.