



QUELLE FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE POUR REUSSIR LA DECENTRALISATION ?

Contribution de François Deluga, Président du CNFPT
à la suite du colloque du 25 septembre 2012

46 propositions d'adaptation

Partie I : La qualité des services publics locaux nécessite quelques mesures d'adaptation

A – Conforter le sens de la fonction publique territoriale

B - Dynamiser le statut de la fonction publique territoriale

1 Adapter les règles de recrutement

- a. Ajuster les règles relatives aux concours
- b. Mieux organiser les bourses de l'emploi existantes

2 Adapter les règles relatives au déroulement de carrière

- a. Poursuivre l'évolution des différents cadres d'emplois
- b. Revoir les conditions de gestion des emplois fonctionnels
- c. S'interroger sur les conditions de gestion statutaire des agents contractuels
- d. Préciser les règles de gestion du dossier individuel dématérialisé des agents
- e. Modifier les conditions de rémunération des agents publics
- f. Adapter la procédure disciplinaire

C - Améliorer la formation des agents territoriaux

1 Favoriser l'adoption d'un plan de formation par toutes les collectivités territoriales

2 Permettre une meilleure utilisation du droit individuel à la formation (DIF)

3 Allonger les formations d'intégration des catégories A et B

4 Modifier l'organisation des formations des officiers de sapeurs-pompiers

5 Adapter les formations des policiers municipaux

D - Dynamiser les politiques de ressources humaines

1 Favoriser l'insertion des jeunes dans la fonction publique territoriale

- a. Adapter les règles relatives à l'apprentissage
- b. Ouvrir l'encadrement de la fonction publique territoriale à la diversité

2 Améliorer la gestion prévisionnelles des emplois et des compétences

3 Renforcer les mesures en faveur de la santé au travail

4 Garantir l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes

5 Favoriser le développement du télétravail

Conclusion

Partie II : liste des propositions

Partie I :

La qualité des services publics locaux nécessite quelques mesures d'adaptation de la fonction publique territoriale

Le Gouvernement présentera, au début de l'année 2013, **un projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique**. Ce texte est attendu car les collectivités sont en recherche de clarification. Il suffit, pour s'en convaincre, de se reporter à la richesse des débats des états généraux de la démocratie territoriale organisés par le Sénat et aux nombreuses propositions formulées, au cours des derniers mois, par les différentes associations d'élus.

Ceci s'explique par la place qu'occupent, 30 ans après la première étape de décentralisation, les collectivités territoriales dans notre pays. Elles jouent un rôle essentiel à la cohésion sociale de notre pays. Ce sont elles qui, par leurs politiques de développement des territoires, agissent pour la création des emplois de demain. Elles sont les premiers investisseurs publics. Ce sont elles qui, par leur action dans le champ social, soutiennent les personnes les plus fragiles, leur permettent de vivre dignement et les accompagnent au quotidien. Ce sont elles qui contribuent à titre principal à l'égalité réelle de traitement des citoyens.

Si nos concitoyens ont, aujourd'hui, une image positive des collectivités territoriales et des services publics locaux qu'elles organisent, cela doit beaucoup au travail accompli, chaque jour, par les 1.800.000 agents territoriaux. Ils représentent le premier levier d'intervention de la puissance publique auprès de nos concitoyens, pour concevoir et mettre en œuvre les politiques publiques. Il y a peu d'actes importants de notre vie, qu'il soit heureux ou malheureux, qui ne se déroulent sans l'intervention d'un fonctionnaire territorial.

En conséquence, il ne peut y avoir de réussite de la décentralisation sans un statut, des métiers et des compétences adaptés au défi des services publics locaux de demain. Depuis 1984, décentralisation, service public local et fonction publique territoriale sont inséparables.

A ces agents, nous devons avant tout le respect, la considération. Nous devons cesser, comme a pu le faire le gouvernement précédent, de stigmatiser leur nombre prétendument pléthorique. Oui, les effectifs de la fonction publique territoriale ont augmenté mais cette augmentation résulte des transferts de compétences successifs et d'une amélioration du champ et de la qualité des services rendus.

A ces agents, nous devons aussi garantir des conditions d'exercice professionnel satisfaisantes. Cette garantie passe aujourd'hui, à l'évidence, par des améliorations de la loi du 26 janvier 1984.

Pour définir ces nécessaires adaptations, un colloque s'est tenu, à l'initiative du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), le 25 septembre dernier au Sénat. Il a réuni les principaux acteurs de la fonction publique territoriale -élus, agents et leurs représentants syndicaux et organismes gestionnaires- qui ont débattu sur quatre thèmes : le recrutement, la formation, la carrière des agents et l'organisation institutionnelle de la fonction publique territoriale.

Ces échanges ont permis de faire émerger différentes propositions de réforme. La plus grande part a été reprise dans le présent document et enrichie d'autres propositions issues de réflexions complémentaires. Au final, ce sont **46 propositions** d'adaptation de la fonction publique territoriale qui sont formulées.

I - La qualité des services publics locaux nécessite quelques mesures d'adaptation de la fonction publique territoriale

Aujourd'hui, de nouvelles modifications au statut de la fonction publique territoriale paraissent nécessaires pour corriger certaines lacunes de la loi du 19 février 2007, prendre en compte des évolutions rendues nécessaires par d'autres lois¹ et anticiper l'impact du nouvel acte de décentralisation. A travers ces modifications, il ne s'agit pas de procéder à une révolution mais d'adopter de nécessaires mesures d'adaptation. Ces dernières doivent, afin de maintenir la qualité des services publics, répondre à quelques objectifs simples :

- fluidifier,
- mettre en cohérence,
- dynamiser,
- moderniser,
- mutualiser.

Ces ajustements devraient ainsi permettre de conforter le sens de la fonction publique territoriale (**A**), de fortifier le statut de la fonction publique territoriale (**B**), d'améliorer le contenu et le rôle de la formation (**C**) et de dynamiser les politiques de ressources humaines (**D**).

A - Conforter le sens de la fonction publique territoriale

Dans un contexte de crise économique mondialisée, de crise du marché de l'emploi, de rétrécissement des bases de l'Etat-Providence, il paraît important de réaffirmer les principes et les valeurs qui fondent l'existence du service public territorial et de la fonction publique territoriale.

Un travail a été conduit par le Réseau des écoles de service public (RESP) qui a abouti, le 4 juillet 2012, à l'adoption d'une déclaration commune² ainsi formulée : « *Nous, écoles de service public, fondons notre identité commune sur les principes républicains énoncés par la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen à laquelle notre nation se réfère à travers sa Constitution. Dans la diversité et la complémentarité de nos missions et orientations, nous bâtissons nos actions sur les valeurs fondamentales de la République française représentées par l'idéal commun de Liberté, d'Égalité et de Fraternité. Elles se fondent également sur la valeur de laïcité. Le sens de l'intérêt général qui doit nous guider au quotidien dans chacune de nos tâches se traduit aussi par la mise en exergue et la transmission d'un certain nombre de valeurs professionnelles liées à la nature du service public, ses missions et sa raison d'être. Ces valeurs professionnelles directrices communes que nous revendiquons trouvent leur source dans les principes de notre droit : continuité, engagement, intégrité, légalité, loyauté, neutralité, respect, responsabilité. Elles sont soutenues par la référence à des valeurs de service que sont l'adaptabilité, l'efficacité, la qualité et la réactivité.* »

¹ Notamment la **loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites**

² Le texte complet de la déclaration commune du réseau des écoles de service public sur ses valeurs figure en annexe du présent document.

Au vu de ces différents travaux, il semblerait intéressant qu'une « charte des valeurs du service public et de la fonction publique » soit rédigée et remise à tout fonctionnaire avec son arrêté de titularisation. Ce document pourrait prendre la forme d'un texte normatif par le biais d'une loi pour être applicable aux trois fonctions publiques. Cette charte pourrait figurer en préambule du code de la fonction publique au même titre que les principes déontologiques. Dès lors que les « valeurs du service public et de la fonction publique » seraient recensées dans un document formel, il paraît important qu'elles puissent être transmises aux agents publics. Dans ce cadre, **il faudrait prévoir que toutes les formations initiales ou d'intégration de la fonction publique territoriale comprennent un module de formation spécifique sur « les valeurs du service public et de la fonction publique ».** **(Proposition 1)**

Il paraît également important de réaffirmer les règles de déontologie. La loi du 13 juillet 1983 contient différentes dispositions relatives à la déontologie dans la fonction publique en procédant notamment à la définition des droits et obligations des fonctionnaires. Toutefois, ces dispositions peuvent apparaître insuffisantes. En effet, la déontologie ne saurait être seulement une affaire de conscience individuelle. Elle doit être aussi une affaire d'organisation collective. Une véritable culture de la déontologie ne peut se développer dans les collectivités territoriales que si l'ensemble des acteurs sont sensibilisés à l'importance de cette question et aux conséquences dommageables, pour eux comme pour la collectivité territoriale, de manquements aux règles déontologiques. A ce titre, **l'élaboration d'une charte de déontologie applicable à l'ensemble de la fonction publique territoriale paraît nécessaire.** Elle devra être parfaitement adaptée à la diversité des missions et des métiers des collectivités territoriales, les exigences de probité, d'intégrité, d'impartialité et de prévention des conflits d'intérêts ne s'exprimant pas de la même manière par rapport aux deux autres fonctions publiques. Par ailleurs, il paraît utile, dans le prolongement d'une proposition formulée par la commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique présidée par Jean-Marc Sauvé³ de **prévoir l'instauration d'une fonction de déontologue gérée, pour l'ensemble des collectivités territoriales, à un échelon national.** Le déontologue aurait connaissance des déclarations d'intérêts souscrites dans les collectivités territoriales et serait saisi, soit par les agents publics eux-mêmes, soit par leur autorité hiérarchique, d'interrogation sur une question de déontologie ou de situations particulières pouvant constituer un risque de conflit d'intérêts. **(Proposition 2)**

Enfin, dans un souci de clarté de l'action publique locale, il conviendrait de **mieux définir les articulations entre les délégations de fonction et de responsabilités des exécutifs et les délégations de signature au sein des collectivités, sous la responsabilité et la surveillance des exécutifs** **(Proposition 3)**.

³ Proposition n° 21 : établir un réseau de déontologues expérimentés au sein du Gouvernement, des institutions, des autorités publiques et des organismes chargés d'une mission de service public, qui constituent des « tiers référents de proximité » tant pour les acteurs publics que pour leur autorité hiérarchique.

B Dynamiser le statut de la fonction publique territoriale

Le statut de la fonction publique territoriale fonctionne plutôt bien, il peut encore s'améliorer. Cela passe principalement par une adaptation des règles de recrutement (1) et de déroulement de carrières (2).

1) Adapter les règles de recrutement

En matière de recrutement, nous devons être vigilants à avoir des mécanismes qui permettent aux collectivités territoriales de disposer de l'ensemble des compétences dont elles ont besoin dans le respect du principe républicain de l'égal accès aux emplois publics. Nous devons être aussi attentifs à la nécessité d'une fonction publique territoriale plus ouverte sur la société, plus représentative des citoyens qu'elle sert, et ce jusqu'aux plus hauts niveaux de responsabilité. Nous devons aussi offrir aux agents qui composent la fonction publique territoriale des opportunités de carrière en faisant fonctionner réellement « l'ascenseur social » et la mobilité. Ces exigences doivent nous conduire à réfléchir à l'adaptation des règles relatives aux concours (a) et à une meilleure organisation des bourses de l'emploi (b).

a) Ajuster les règles relatives aux concours

Si l'on veut garder un rôle central au concours comme mode de recrutement des collectivités territoriales, il est indispensable de modifier plusieurs règles du dispositif actuel pour le rendre plus efficace.

Au niveau du recensement des postes à ouvrir aux concours, une nouvelle procédure doit être mise en place. Actuellement, l'article 43 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée prévoit que « *Le nombre des postes ouverts à un concours tient compte du nombre de nominations de candidats inscrits sur la liste d'aptitude établie à l'issue du concours précédent en application de l'article 44, du nombre de fonctionnaires pris en charge dans les conditions fixées aux articles 97 et 97 bis et des besoins prévisionnels recensés par les collectivités territoriales et établissements* ».

C'est donc au centre de gestion organisateur du concours qu'il appartient de définir le nombre de postes offerts. Pour cela, il interroge par écrit les collectivités de son ressort géographique et contacte les autres centres de gestion pour le compte desquels il organise le concours. Ce recensement auprès des collectivités territoriales ne fait, aujourd'hui, l'objet d'aucune harmonisation. Les formulaires utilisés par les centres de gestion sont différents dans la forme comme dans le contenu. L'exploitation des résultats en vue d'évaluer le nombre de postes à ouvrir est donc difficile d'autant qu'il convient de relever, comme le fait un rapport de l'Inspection générale de l'administration en mars 2012⁴, que seulement 60% des collectivités répondent à ces formulaires. A cette situation, il convient également de prendre en compte des facteurs propres aux collectivités territoriales elles-mêmes : la plus ou moins grande « gestion prévisionnelle des emplois et des compétences » mise en œuvre, la plus ou moins grande précision des perspectives de recrutement et la prise en compte variable selon les collectivités des non-titulaires qu'elles ont d'ores et déjà dans leurs effectifs.

⁴ Rapport relatif à la situation des lauréats « reçus-collés » aux concours de la fonction publique territoriale, inspection générale des services, ministère de l'Intérieur, mars 2012.

Au final, les résultats obtenus manquent de fiabilité et peuvent conduire à une inadaptation du nombre de postes ouverts au concours. Cette situation est très regrettable d'autant que l'organisation d'un concours est un processus complet qui s'étale, aujourd'hui, sur un an minimum et atteint souvent près de deux ans avec un investissement financier important.

Il est donc indispensable d'améliorer la fiabilité de l'évaluation du nombre de postes ouverts au concours afin d'éviter de tomber dans deux travers : avoir pour certains concours, un nombre trop élevé de reçus-collés et pour d'autres concours, un nombre de postes inférieur aux besoins réels des collectivités territoriales, favorisant ainsi le développement du recrutement par voie contractuelle. **Cette amélioration passe par une harmonisation et une dématérialisation, au niveau national, de la collecte auprès des collectivités territoriales, des besoins d'ouverture de places aux concours. (Proposition 4).**

Au niveau des inscriptions aux concours, il paraît nécessaire de **créer, au niveau national, une base unique des inscrits aux concours de la fonction publique territoriale**, pour décompter les personnes inscrites au même concours dans plusieurs centres de gestion (**proposition 5**). Actuellement, une personne peut, pour un même concours, s'inscrire auprès de plusieurs centres de gestion alors qu'au final, il ne pourra passer les épreuves que dans un centre que le candidat choisira en fonction du nombre de postes ouverts effectivement. Cette situation engendre des dépenses inutiles contre lesquelles il convient de lutter.

Au niveau du calendrier des concours, il serait souhaitable de **mettre en place, au niveau national, un calendrier unique prévisionnel pluriannuel de l'ensemble des concours de la fonction publique territoriale**. Ce document pourrait, à l'image de ce que fait la DGAFP pour les différents ministères et la ville de Paris, être publié, chaque année, au journal officiel. Un tel dispositif garantirait la bonne information des candidats à l'échelle nationale et assurerait l'égalité d'accès aux emplois publics (**proposition 6**).

Au-delà de ce calendrier prévisionnel, il semble important de **mettre également en place, au niveau national, une base de données unique des concours de la fonction publique territoriale actualisée dès la publication de l'arrêté d'ouverture des concours au journal officiel (proposition 7)**. Un tel dispositif permettrait de délivrer, en un point unique, à l'ensemble des candidats potentiels aux concours de la fonction publique territoriale, une information fiable, complète (nombre de postes aux concours) et actualisée. Un tel dispositif, une fois connu, permettrait aussi aux structures organisatrices des concours d'économiser des frais importants de publicité dans la presse.

Au niveau du programme des concours et des différents types d'épreuves, il faut **continuer le travail engagé sur la refonte des programmes des concours de la fonction publique territoriale afin de les mettre en cohérence avec les connaissances, les compétences et les aptitudes attendues, liées à chaque cadre d'emplois**. Toutefois, il faut être vigilant à ne pas trop les simplifier (**proposition 8**).

La situation particulière des professions réglementées mérite un examen particulier. La compétence professionnelle est déjà attestée par le titre de certification exigé.

Par ailleurs, il paraît intéressant, **d'engager une réflexion pour mieux valoriser les expériences antérieures au niveau des épreuves de concours de « 3^{ème} voie »**.

Cette prise en compte peut, aujourd'hui, apparaître insuffisante aux candidats qui pourraient être intéressés par ce type de concours (**proposition 9**).

En ce qui concerne la composition des jurys de concours, il arrive fréquemment, au niveau des épreuves orales, que des candidats se retrouvent face à des examinateurs qu'ils connaissent. Il s'agit généralement d'un collègue de travail de sa collectivité. Cette situation constitue une rupture d'égalité de l'accès aux emplois publics. En règle générale, les examinateurs se déportent et ne participent pas à l'audition du candidat qu'ils connaissent. Toutefois, sur le plan juridique, il n'existe aucune obligation en la matière. Il serait souhaitable de **prévoir une procédure de déport obligatoire pour un membre de jury qui connaîtrait un ou plusieurs candidats lors des épreuves orales (proposition 10)**.

Enfin, au-delà des concours, il convient de s'interroger sur les conditions de gestion des listes d'aptitudes. Dans la fonction publique territoriale, l'obtention d'un concours ne donne pas automatiquement un poste dans une collectivité territoriale. Le lauréat doit rechercher un employeur territorial qui voudra le recruter. Pour de nombreux candidats, cette démarche n'est pas simple. Il pourrait donc être nécessaire de **prévoir un accompagnement actif des lauréats de concours**. Certains centres de gestion se sont engagés dans cette voie. Une généralisation de cette démarche paraît souhaitable. Elle pourrait prendre la forme d'ateliers de formation dédiés à la recherche d'emploi, à la rédaction de CV et de lettre de motivation et à l'entretien d'embauche. Un rendez-vous personnalisé pourrait être aussi instauré après un an d'inscription sur une liste d'aptitude (**Proposition 11**).

Par ailleurs, il existe sur les listes d'aptitude des personnes qui, pour des raisons personnelles, ne sont pas en recherche active d'un emploi. On pourrait dès lors envisager que **le maintien de l'inscription sur une liste d'aptitude⁵ soit soumis à la vérification de l'intention réelle de rechercher un emploi territorial et pas simplement, comme actuellement, à une simple demande de la personne (proposition 12)**.

Enfin, vis-à-vis des listes d'aptitudes, il faudrait **prévoir la création d'une base nationale, accessible depuis un site internet unique, au lieu des listes départementales, régionales, voire interrégionales actuelles (proposition 13)**.

b) Mieux organiser les bourses de l'emploi existantes

Aujourd'hui, il existe plusieurs bourses de l'emploi au sein de la fonction publique territoriale. Un tel éclatement est fortement préjudiciable à la mobilité des fonctionnaires et à la lisibilité et l'accessibilité des postes. Il paraît donc nécessaire de **créer une bourse nationale de l'emploi public territorial, recensant toutes les offres d'emploi des collectivités territoriales**. Cette bourse pourrait procéder, dans un premier temps, d'un agrégat des dispositifs existants. Cette bourse devrait aussi s'ouvrir aux deux autres fonctions publiques (**Proposition 14**).

⁵ Cf. article 44 de la loi du 26 janvier 1984

2) Adapter les règles relatives au déroulement de carrière

Au cours des dernières années, le déroulement de la carrière des agents des collectivités territoriales a été impacté par différentes réformes dont certaines sont structurelles. On peut notamment citer la réforme des retraites et la réforme des quotas.

Par rapport à ces évolutions, les agents des collectivités territoriales expriment des inquiétudes. Il convient de les rassurer. A chaque agent, nous devons garantir une véritable carrière avec un projet professionnel lui permettant un épanouissement et une bonne réponse aux exigences des employeurs publics.

Pour y parvenir, il faudra apporter des réponses à des interrogations qui concernent: l'évolution des différents cadres d'emplois (a), les conditions de gestion des emplois fonctionnels (b), les conditions de gestion des contractuels (c), la gestion des dossiers individuels des agent (d), les conditions de rémunération (e) ,les mesures disciplinaires (f) et les mesures de promotions (g).

La nécessité d'obtenir un examen professionnel constitue parfois un obstacle insurmontable pour certains agents de catégorie C, néanmoins experts dans leur métier et particulièrement méritants, qui ne peuvent dès lors bénéficier d'une promotion au choix de l'employeur. Dans ces situations, où l'examen professionnel est une modalité insuffisante, **il serait souhaitable qu'un dispositif de reconnaissance de l'expérience professionnelle puisse le compléter et permette à l'autorité territoriale d'être dispensée de cette condition de nomination (proposition 15).**

a. Poursuivre l'évolution des différents cadres d'emplois

Les cadres d'emplois constituent la colonne vertébrale de la fonction publique territoriale. Il est donc indispensable que l'on soit attentif à leur évolution pour qu'ils soient toujours en adéquation avec les besoins des collectivités territoriales. Sur ce sujet, des modifications ont été opérées au cours des dernières années notamment pour les cadres d'emplois de catégorie B. Il conviendrait d'en assurer une évaluation. De nouvelles modifications semblent nécessaires. Elles concernent plusieurs filières.

Au niveau de la filière administrative, il faudra **veiller à la bonne mise en œuvre de l'examen professionnel d'administrateur territorial**. A ce titre, il est proposé, d'une part, d'établir le nombre de postes fixés à l'examen professionnel en fonction d'un ratio de 70 % minimum du nombre d'admis aux concours d'administrateur territorial (externe, interne, 3^e concours), par parité avec le tour extérieur des administrateurs civils, et d'autre part, de faire du rapport de l'autorité territoriale une condition de recevabilité de la demande d'admission du candidat. (**Proposition 16**).

Au niveau de la filière technique, il conviendra de **s'assurer que la création du cadre d'emplois des ingénieurs en chef décidée par la loi du 12 mars 2012 sera conduite à bon terme**. Il faudra notamment être attentif aux mesures réglementaires qui doivent encore intervenir afin qu'elles garantissent la sélection du concours d'ingénieur en chef et de réussite de la formation initiale de ce nouveau cadre d'emplois. (**Proposition 17**)

Au niveau de la filière sapeurs-pompiers, **un transfert du ministère de l'Intérieur au CNFPT de la gestion statutaire et de la mobilité des officiers de sapeurs-pompiers pourrait être envisagé**. Cette mesure replacerait mieux les sapeurs-pompiers dans la fonction publique territoriale, accompagnerait la possible

reconnaissance des directeurs de SDIS comme des emplois fonctionnels et permettrait d'instaurer un mécanisme de décharge de fonction en s'appuyant sur l'expérience du CNFPT en ce domaine. (**Proposition 18**)

Enfin, au niveau de la filière sociale et médico-sociale, il paraît pertinent de **réfléchir à une refonte globale des cadres d'emplois**. Ce travail devrait se faire dans le cadre d'une ample concertation et d'une réflexion approfondie prenant en compte l'évolution effective des métiers, de l'environnement professionnel et sociétal et des attentes des employeurs. Il est indispensable de rendre ces professions attractives et de prendre en compte la pénibilité propre à ces métiers. (**Proposition 19**)

b. Revoir les conditions de gestion des emplois fonctionnels

La fin de fonctions dans un emploi fonctionnel ne peut intervenir qu'après un délai de six mois à compter⁶ :

- de la nomination de l'agent dans son emploi fonctionnel. Une période de congé de maladie au cours des six premiers mois est sans incidence sur le calcul de ce délai.

ou

- de la désignation de l'autorité territoriale par l'organe délibérant. Cette disposition s'applique même lorsque l'autorité territoriale est réélue après un renouvellement de l'assemblée délibérante.

Cette dernière hypothèse pose, à l'évidence, des difficultés de mise en œuvre notamment lorsqu'il y a changement de majorité au sein de l'assemblée délibérante et la désignation d'un nouvel exécutif. La nouvelle autorité territoriale souhaite, souvent, pouvoir avoir un nouveau directeur général des services rapidement. Cela conduit à des situations juridiques et humaines complexes.

Dès lors, il semblerait préférable, de **revoir les conditions de mise en œuvre de la décharge de fonctions après le renouvellement de l'assemblée délibérante**. Afin de permettre à la personne faisant l'objet d'une décharge de fonctions de trouver un nouveau poste, il serait souhaitable de ramener de 6 à 2 mois le délai à partir duquel la décharge peut intervenir et prévoir, dans cette hypothèse, un contrat de transition (affectation en surnombre dans la collectivité) de 6 mois pour la personne lui garantissant le maintien de l'intégralité de sa rémunération antérieure. Aux termes de ce délai, les règles actuelles s'appliqueraient (**Proposition 20**).

c. S'interroger sur les conditions de gestion statutaire des agents contractuels

Un principe fondamental du statut de la fonction publique territoriale pose que les emplois permanents (soit les emplois créés par l'assemblée délibérante pour une durée indéterminée) doivent être occupés par des fonctionnaires. Sur ces postes, le recours à des agents non titulaires ne peut être qu'exceptionnel et temporaire. Toutefois, depuis la loi n°2005-843 **du 26 juillet 2005** portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique, il est possible, sur ces postes, que des agents non titulaires bénéficient d'une reconduction de leur contrat pour une durée indéterminée (CDI) dès lors qu'ils ont exercé ces fonctions pendant plus de six ans.

⁶ Article 53 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984

Afin de gérer la carrière de ces titulaires de CDI, différentes réformes sont intervenues depuis 2005⁷ et ont donné naissance, aujourd'hui, à un « quasi-statut », avec des règles notamment en matière de :

- **de rémunération des agents en CDI.** La réglementation prévoit l'obligation de principe d'un réexamen de la rémunération au moins tous les 3 ans pour les agents non titulaires employés à durée indéterminée. Ce réexamen de la rémunération doit être effectué au vu de l'évaluation individuelle de l'agent. La réglementation ne fixe aucune autre obligation, ni sur le montant de l'augmentation de rémunération, ni sur les critères susceptibles d'engendrer une évolution de celle-ci.

- **d'évaluation des agents en CDI.** Les agents en CDI doivent faire l'objet d'une évaluation individuelle au moins tous les 3 ans. Cette évaluation comporte un entretien et donne lieu à compte rendu. Elle porte principalement sur les résultats professionnels. L'entretien peut également porter sur les besoins en formation des agents et sur les projets de préparation aux concours de la fonction publique.

- **de congé de mobilité des agents en CDI.** Les agents non titulaires employés à durée indéterminée peuvent bénéficier d'un nouveau type de congé « le congé de mobilité » qui permet d'être recruté par une autre administration tout en conservant la possibilité de retrouver son emploi précédent, sous réserve des nécessités de service. Pendant ce congé, l'agent ne perçoit pas la rémunération afférente à son contrat à durée indéterminée qui se trouve suspendu durant cette période.

- **la mutation des agents en CDI.** Un agent non titulaire employé dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée peut, s'il est recruté par une autre collectivité ou établissement public territorial sur un emploi permanent relevant de l'article 3-3 (I –B ci-dessus) garder le bénéfice du contrat à durée indéterminée si l'autorité territoriale qui le recrute le décide expressément.

Toutefois, on doit constater que ces différents éléments ont été adoptés « au fil de l'eau » et **qu'une remise à plat serait souhaitable en s'interrogeant notamment sur les passerelles qu'il conviendra d'établir avec les cadres d'emplois (Proposition 21).**

d. Préciser les règles de gestion du dossier individuel dématérialisé des agents

L'article 29 de la loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique a inséré à l'article 18 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 un nouvel alinéa qui prévoit que « *Dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, le dossier du fonctionnaire peut être géré sur support électronique s'il présente les garanties prévues par les alinéas précédents.* »⁸

Un décret du 15 juin 2011⁹ est venu préciser les conditions de mise en œuvre de cette dématérialisation en matière de tenue du dossier et de consultation par l'agent de ce document. Ce texte précise également que la gestion des dossiers individuels sur support électronique ne constitue pas une obligation pour les autorités

⁷ **Notamment la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique**

⁸ Décret n° 2011-675 du 15 juin 2011 relatif au dossier individuel des agents publics et à sa gestion sur support électronique.

⁹ Décret n° 2011-675 du 15 juin 2011 relatif au dossier individuel des agents publics et à sa gestion sur support électronique

administratives ou territoriales gestionnaires.

Toutefois, si on souhaite que cette mesure soit appliquée dans l'ensemble des collectivités territoriales et que ce dossier soit réutilisable, en cas de mobilité de l'agent, d'une collectivité territoriale à l'autre, **il paraît nécessaire qu'une norme technique soit définie au niveau national (Proposition 22)**

e. Modifier les conditions de rémunération des agents publics

La rémunération des agents publics est toujours un sujet sensible à aborder. Il convient en effet de tenter de concilier les contraintes liées à l'état actuel des finances publiques et les légitimes attentes des agents publics. Les marges de manœuvre sont, à l'évidence, faibles. Toutefois, nous devons, en la matière, être particulièrement vigilants par rapport aux agents ayant les plus bas indices de rémunération. Il convient de garder à l'esprit que certains d'entre eux sont dans des situations de surendettement.

Conformément aux engagements pris à l'issue de la grande conférence sociale des 9 et 10 juillet derniers lors de la table ronde « Moderniser l'action publique avec ses agents », le Gouvernement a ouvert une concertation avec les organisations syndicales sur la rémunération des agents publics. Sont au menu de cette négociation : le bilan de l'évolution globale des rémunérations (octobre), les rémunérations indiciaires –grilles-, les régimes indemnitaires (novembre) et les mesures catégorielles (décembre).

Dans l'attente des résultats de cette consultation, deux propositions semblent pouvoir être, dès maintenant, formulées vis-à-vis des règles relatives au régime indemnitaire. Aujourd'hui, il n'existe aucune obligation pour une collectivité territoriale d'instaurer un régime indemnitaire au profit de ses agents. Cela relève de la décision de son assemblée délibérante. Une telle situation peut apparaître comme anormale au moment où le « point d'indice » affiche une stabilité depuis plusieurs années et où la part du régime indemnitaire dans la rémunération globale, pour les collectivités qui l'ont instauré, ne cesse d'augmenter. Dès lors, **il semblerait nécessaire d'instaurer un régime indemnitaire minimal commun dans toutes les collectivités.** Par ailleurs, **afin de faciliter la mutualisation des services entre communes et intercommunalité, il serait sans doute souhaitable d'adopter de nouvelles règles facilitant l'homogénéisation des différents régimes indemnitaires concernés. (Proposition 23).**

f. Adapter la procédure disciplinaire

Actuellement, aucun texte n'enferme dans un délai déterminé l'exercice de l'action disciplinaire pour la fonction publique territoriale, ni même ne fait obligation à l'autorité investie du pouvoir disciplinaire d'engager une telle procédure. A titre de comparaison, dans le secteur privé, l'article L. 1332-4 du code du travail prévoit que « *l'employeur doit engager les poursuites dans les deux mois qui suivent la date à compter de laquelle il a connaissance des faits fautifs* ». A défaut, il ne peut plus s'en servir à l'appui d'une sanction. En matière pénale, il existe également un délai de prescription qui varie en fonction du type d'infraction. Pour les crimes, le délai de prescription est de 10 ans (article 7 du Code Pénal). Pour les délits, le délai de prescription est de 3 ans (article 7 du Code Pénal). Pour les contraventions, le délai de prescription est de 1 an.

La situation de la fonction publique territoriale peut apparaître, aujourd'hui, comme anormale car on peut estimer que l'agent peut bénéficier d'un « droit à l'oubli »

concernant des fautes qu'il a pu commettre à l'occasion de son travail. A ce titre, il convient de mentionner un arrêt récent de la cour administrative d'appel de Marseille en date du 13 décembre 2011 qui considère que : « *si aucun texte n'enferme dans un délai déterminé l'exercice de l'action disciplinaire, ni même ne fait obligation à l'autorité investie du pouvoir disciplinaire d'engager une telle procédure, il appartient cependant à cette autorité, sauf à méconnaître un principe général du droit disciplinaire, de respecter un délai raisonnable entre le moment où elle a connaissance de faits commis par son agent, susceptibles de donner lieu à sanction disciplinaire, et le moment où elle décide de lui infliger une telle sanction* ». Faute de texte, la Cour fonde y voit un principe général du droit.

Si on doit saluer cette position jurisprudentielle, on doit aussi constater qu'elle maintient un certain flou. Le « délai raisonnable » ne correspond pas à un délai précis. Il devra s'apprécier au regard de chaque affaire, et notamment du moment où l'administration découvre les faits, ou encore de l'attitude de l'agent qui, par son comportement, a pu contribuer à retarder une telle décision. Doit être aussi évoquée l'hypothèse où l'agent a fait l'objet d'une suspension et où les poursuites disciplinaires ne sont pas engagées à l'intérieur du délai de suspension (4 mois).

Dès lors, il **semblerait préférable que soit fixé un délai précis entre le moment où l'autorité territoriale a connaissance de faits commis par son agent susceptibles de donner lieu à sanction disciplinaire et le moment où elle décide de lui infliger une telle sanction**. Il pourrait être envisagé de reprendre le délai de deux mois applicable dans le secteur privé. Un délai plus long, de quatre mois, identique à la période de suspension, pourrait être aussi proposé (**Proposition 24**).

C Améliorer la formation des agents territoriaux

La formation est un des outils de la gestion des ressources humaines. Elle permet, parallèlement et complémentaiement au recrutement, à la mobilité, à la gestion des carrières et à l'évaluation d'acquérir, maintenir, développer des compétences nécessaires à la réalisation des missions de service public. Elle contribue à la qualité du service rendu à l'utilisateur. Elle est un levier pour le développement des compétences.

Il est donc indispensable d'avoir, en permanence, une offre de formation adaptée aux compétences et besoins des collectivités territoriales et de leurs agents. La loi du 19 février 2007 a marqué, en la matière, une étape importante. Au vu du bilan de mise en œuvre de cette nouvelle réglementation, il paraît nécessaire de procéder à des ajustements des lois du 19 février 2007 et du 12 juillet 1984. Ils concernent le plan de formation (1), le droit individuel à la formation (2), les formations d'intégration des catégories A et B (3), les formations des officiers de sapeurs-pompiers (4) et des policiers municipaux (5).

1) Favoriser l'adoption d'un plan de formation par toutes les collectivités territoriales

L'élaboration d'un plan de formation, qu'il soit annuel ou pluriannuel, par chaque collectivité territoriale, au profit de ses agents, constitue une obligation qui trouve sa source dans la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale¹⁰ et

¹⁰ Article 7 de la loi du 12 juillet 1984

celle du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents territoriaux¹¹. Il a pour rôle de traduire la politique de formation conduite par la collectivité. Il s'agit, à ce titre, d'un document de référence formalisé qui doit juridiquement être transmis au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

On doit malheureusement constater que toutes les collectivités territoriales ne respectent pas cette obligation puisqu'elles ne sont que 40% à avoir adopté un tel document.

Cette situation est regrettable car, pour l'employeur, le plan de formation:

- permet de disposer en permanence des compétences nécessaires à la réalisation de ses missions et projets afin d'adapter et d'améliorer le service public local, en prenant en compte les différentes évolutions qui ont une influence sur les missions et les activités des agents,
- permet de rendre plus efficaces les différentes actions de formation en les programmant et en établissant des priorités entre elles,
- contribue à rendre plus lisible l'engagement en interne de la collectivité dans ce domaine,
- peut faciliter la prise en compte de ses demandes de formation, en particulier auprès du CNFPT.

Cette situation est également regrettable pour les agents car, pour eux, le plan de formation:

- rend visible la politique de formation de la collectivité territoriale et les aide donc à s'orienter,
- constitue le cadre dans lequel les besoins de formation liés à l'exercice de leur métier sont pris en compte,
- contribue à l'évolution professionnelle et à la réalisation des projets professionnels des agents et, par là, à leur motivation.

De nombreuses collectivités territoriales qui n'ont pas encore adopté de plan de formation sont des petites collectivités qui estiment parfois ne pas avoir le nombre d'agents suffisant pour en retirer un intérêt réel. Face à ce constat, **il paraît nécessaire d'envisager, afin de faciliter l'élaboration de plan de formation mutualisé au niveau d'unions de collectivités territoriales, des modalités d'adoption spécifiques par les assemblées délibérantes constituant l'union de collectivités territoriales d'un tel document dans des termes identiques (Proposition 25).**

Au-delà, il serait souhaitable de **réfléchir à l'instauration d'une mesure, plutôt incitative, de nature à faire respecter l'obligation pour les collectivités territoriales d'adopter un plan de formation (Proposition 26).**

2) Permettre une meilleure utilisation du droit individuel à la formation (DIF)

La loi du 19 février 2007 a instauré un droit individuel à la formation (DIF). Ce dernier permet aux agents de constituer un capital de 20 heures de formation annuelles, cumulables sur six ans, dans la limite de 120 heures. Aujourd'hui, on doit constater que ce dispositif est peu utilisé.

Même si une progression lente mais régulière se dessine, le CNFPT qui, est destinataire des conventions DIF au terme de la loi, a reçu, pour la période allant du

¹¹ Article 2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984

1^{er} au 31 janvier 2010, 14.276 conventions contre 9.939 pour la période 2008-2009. Au niveau des collectivités territoriales, on constate également une légère augmentation. Elles sont 1 490 en 2010 alors qu'elles étaient 1 132 pour les années 2008 et 2009 cumulées. Par rapport au nombre d'employeurs et d'agents territoriaux, ces chiffres sont faibles.

Ils peuvent s'expliquer par une méconnaissance de la part des agents du dispositif et par une mise en œuvre qui peut leur apparaître complexe. Surtout, ils peuvent s'expliquer par le fait que les agents n'ont pas besoin de demander des formations dans le cadre du droit individuel à la formation parce qu'elles leur sont accordées dans le cadre global de la politique de formation de leurs collectivités via les plans de formation. Ce même constat peut être établi pour les congés pour bilan de compétences et pour validation des acquis de l'expérience.

Toutefois, il paraît nécessaire de favoriser la mise en œuvre de ce dispositif. A ce titre, il serait, sans doute, souhaitable de **prévoir un dispositif d'information renforcé**. Actuellement, l'article 35 du décret n°2007-1845 du 26 décembre 2007 prévoit simplement que : « L'autorité territoriale informe périodiquement les fonctionnaires du total des droits acquis au titre du droit individuel à la formation. ». Il faudrait préciser la périodicité et les modalités d'information des agents (**Proposition 27**).

3) Allonger les formations d'intégration des catégories A et B

La loi n°2007209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale a remplacé les formations « avant titularisation » que devaient suivre les fonctionnaires territoriaux des catégories A et B par une formation d'intégration, étendue à l'ensemble des agents de la fonction publique territoriale. En application de cette loi, le décret n°2008513 du 29 mai 2008 a modifié les statuts particuliers concernés, en fixant uniformément la durée de ces formations initiales à 5 jours. Pour les agents des catégories A et B, cette durée est très en-deçà des durées de formations antérieures.

Avec recul, une unanimité semble se dégager pour considérer que cette réduction a été trop importante. **Il semblerait, dès lors, souhaitable, de porter la durée des formations d'intégration obligatoires des agents de catégorie A et B de 5 à 10 jours, ces formations devant être effectuées dans l'année suivant la nomination du fonctionnaire dans son cadre d'emplois.** Deux jours supplémentaires seraient consacrés à l'approfondissement des thématiques déjà existantes, en y intégrant les responsabilités sociétales du service public local et de la fonction publique territoriale : déontologie des agents publics locaux, prévention et gestion des risques psycho-sociaux, insertion des agents et des publics en situation de handicap, intégration des impératifs du développement durable dans la gestion publique locale, etc. Trois jours seraient consacrés à des actions de formation complémentaires permettant de prolonger la découverte d'un champ de la responsabilité dans la gestion publique locale. Les agents concernés pourraient choisir parmi différents domaines d'activité. Les modalités pédagogiques seraient variées et pourraient inclure notamment l'usage de ressources numériques pour développer chez les cadres l'autonomie (**Proposition 28**).

4) Modifier l'organisation des formations des officiers de sapeurs-pompiers

Pour améliorer la qualité de la formation des officiers de sapeurs-pompiers, tout en préservant ses nécessaires particularités, **il conviendrait d'envisager des mesures législatives et réglementaires permettant de rééquilibrer la gouvernance de l'ENSOSP et d'instaurer des dispositifs de coopération entre cette école nationale supérieure et le CNFPT (Proposition 29).**

5) Adapter les formations des policiers municipaux

La formation des policiers municipaux relève d'une réglementation spécifique. Elle comprend :

- Une formation initiale obligatoire après recrutement. Elle conditionne la titularisation et l'exercice des missions de l'agent. Sont soumis à l'obligation de formation initiale tous les agents nouvellement recrutés, par voie de concours ou de détachement, en qualité de garde champêtre (catégorie C), d'agent de police municipale (catégorie C), de chef de service de police municipale (catégorie B) et de directeur de police municipale (catégorie A)
- Une formation continue obligatoire qui conditionne l'avancement de grade et le maintien de l'agrément. Elle a pour objet de permettre aux chefs de service et aux agents de police municipale le maintien ou le perfectionnement de leur qualification professionnelle, leur adaptation à l'exercice de leur fonction en tenant compte de l'évolution de l'environnement juridique, social, culturel, technique des missions de sécurité dévolues aux polices municipales.

Ces formations, dont les contenus sont fixés par décret, sont assurées par le CNFPT. Dans le cadre de cette mise en œuvre, il est apparu que **différentes propositions d'amélioration pouvaient être envisagées. Elles concernent (Proposition 30) :**

- l'instauration d'une transmission aux préfets des avis émis par le CNFPT sur les stagiaires à l'issue de leur formation afin de motiver les agrémentations,
- la création d'un Formation Continue Obligatoire (FCO) pour les directeurs de police municipale à l'image de celle qui existe déjà pour les autres cadres d'emplois de cette filière,
- l'instauration d'un caractère obligatoire aux formations propres aux unités spécialisées de police municipale.

Enfin, il serait souhaitable de permettre au CNFPT de participer à la commission consultative des polices municipales placée auprès du ministre de l'Intérieur afin qu'il puisse, au niveau des actions de formation, anticiper davantage les évolutions.

D - Dynamiser les politiques de ressources humaines

En matière de politique de ressources humaines, il paraît souhaitable de faire porter la réflexion principalement sur 5 domaines : l'insertion des jeunes dans la fonction publique territoriale (1), la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (2), la santé au travail (3), l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes (4) et le télétravail (5).

1) Favoriser l'insertion des jeunes dans la fonction publique territoriale

Au-delà du dispositif « emplois d'avenir » qui vient d'être adopté par le législateur¹², l'insertion des jeunes dans la fonction publique territoriale pourrait être facilitée par la mise en place de nouvelles règles de fonctionnement pour l'apprentissage (a) et de mesures favorisant la diversité sociale dans l'encadrement de la fonction publique territoriale (b).

a) Adapter les règles relatives à l'apprentissage

Si les collectivités territoriales peuvent, depuis 1992¹³, avoir recours à l'apprentissage, on doit constater qu'elles le font peu. Les apprentis représentent environ 0,5% des effectifs territoriaux et les 5 000 nouveaux contrats signés chaque année représentent moins de 1,6 % des contrats signés dans le secteur privé. Cette situation s'explique notamment par le fait que les employeurs publics, n'étant assujettis ni à la taxe d'apprentissage ni à l'impôt sur les sociétés, ne perçoivent ni indemnité compensatrice forfaitaire, ni crédit d'impôt. Il en résulte la nécessité pour eux de prendre en charge la totalité du coût de l'apprenti : salaire net, coût de formation, rémunération du maître d'apprentissage.

Il paraît donc nécessaire de revoir ces règles de financement et de permettre aux régions de conclure des contrats de partenariat, sur cette thématique, avec le CNFPT (Proposition 31).

b) Ouvrir l'encadrement de la fonction publique territoriale à la diversité :

Afin d'accroître la diversité sociale dans les recrutements par voie de concours dans la fonction publique territoriale, il semblerait utile de **mettre en place, en lien avec les régions, un dispositif de préparation aux concours territoriaux, au profit de jeunes issus de quartiers ou de familles les moins favorisés**. Il pourrait, à titre expérimental, concerner les concours d'administrateur territorial et d'attaché territorial (**Proposition 32**).

2) Améliorer la gestion prévisionnelle des emplois et compétences

Au niveau national, le législateur a mis en place un dispositif d'observation de la fonction publique territoriale au travers d'un « rapport sur l'état de la collectivité » que chaque autorité territoriale doit présenter tous les deux ans au comité technique paritaire (CTP) et envoyer à la DGCL. Cette dernière et le CNFPT préparent une synthèse qui est ensuite transmise au CSFPT. La collecte et l'exploitation de ces données sont particulièrement longues. Un rapport sur l'état des collectivités de l'année N, établi avant le 30 juin de l'année N+1, fait l'objet d'un recueil et d'une synthèse nationale achevée en début de l'année N+3 ! De tels délais ne sont pas

¹² Loi 2012-1189 du 26 octobre 2012 portant création des emplois d'avenir

¹³ Loi n° 92-675 du 17 juillet 1992

satisfaisants et retirent une grande partie de leur intérêt aux résultats obtenus. Il serait donc souhaitable de réformer ce système dans trois directions.

Le « rapport sur l'état de la collectivité » pourrait être réalisé seulement tous les trois ans et son contenu adapté à cette nouvelle périodicité (Proposition 33).

Un suivi statistique simplifié annuel des « chiffres clés des ressources humaines des collectivités territoriales » pourrait être mis en place. Il comprendrait des indicateurs notamment en matière de recrutement, d'avancement, de formation, de rémunération et de santé au travail (Proposition 34). Pour ces deux documents, il faudrait, en outre, mettre en place un mécanisme obligatoire de télé-déclaration.

En complément de ces documents, il pourrait être envisagé de **remplacer le répertoire national des emplois de direction (RNED) par un annuaire des emplois fonctionnels des grandes collectivités.** Ce nouvel annuaire pourrait comporter les fonctions, la famille professionnelle (ou nature de la délégation), le grade et la date de naissance. Cet annuaire serait accessible aux collectivités. Pour mémoire, le CNFPT est actuellement chargé de la gestion du répertoire national des emplois de direction énumérés aux articles 47 et 53 de la loi du 26 janvier 1984. Or le CNFPT subit le manque de réponse aux enquêtes car les collectivités ne perçoivent pas la valeur ajoutée d'un tel répertoire. De plus, elles ne sont pas sanctionnées si elles ne répondent pas (Proposition 35).

Enfin, il conviendrait de **modifier le périmètre et la périodicité des conférences régionales et de la conférence nationale pour l'emploi (Proposition 36).** L'idée serait de retenir une périodicité triennale pour faire correspondre ces manifestations à la restitution des résultats de la synthèse du « rapport sur l'état de la collectivité ». L'idée serait aussi d'intégrer, de façon explicite, la composante formation dans ces manifestations.

3) Renforcer les mesures en faveur de la santé au travail

Avec l'allongement de la durée de la carrière des agents, les questions relatives à la santé au travail deviennent de plus en plus importantes. Une attention toute particulière doit être portée aux agents qui n'arrivent plus, pour des raisons physiques ou psychologiques, à exercer leur activité professionnelle. A ce titre, pour les métiers pénibles, **la création d'une situation statutaire de « reclassement professionnel » et l'instauration d'un « contrat individuel de réorientation professionnelle » ad hoc entre l'agent concerné, la collectivité territoriale et le CNFPT paraissent nécessaires.** Avec un tel dispositif, l'objectif serait de passer d'une logique passive de reclassement à une logique active, dans laquelle l'agent est pleinement acteur de sa reconversion professionnelle en phase avec le besoin de compétences des collectivités. (Proposition 37).

En la matière, il convient aussi d'avoir une démarche préventive afin d'éviter que de telles situations ne surviennent. Elle pourrait passer par **l'instauration d'un « bilan professionnel » en milieu de carrière.** Il aurait pour objectif d'anticiper la deuxième partie de la vie professionnelle de l'agent. Il s'agirait d'un temps permettant de faire le point sur le parcours professionnel, d'étudier les possibilités d'évolution et d'améliorer les conditions de travail. Il pourrait aussi déboucher sur la définition d'un parcours de formation. (Proposition 38)

Il pourrait aussi être instauré une visite médicale renforcée pour les métiers dits à forte pénibilité (Proposition 39).

Enfin, il paraît nécessaire, pour les agents ayant été atteints d'une longue maladie, de **donner plus de souplesse à la mise en œuvre du temps partiel thérapeutique**. Actuellement, si un fonctionnaire a été placé en congé de maladie pour la même affection pendant au moins six mois consécutifs, il peut être autorisé, après avis du comité médical, à reprendre ses fonctions à temps partiel pour raison thérapeutique. Ce délai peut apparaître comme trop long et il pourrait être intéressant de pouvoir, à la demande de l'agent, le ramener à trois mois afin de favoriser une reprise des fonctions aménagée dans un délai plus court. (**Proposition 40**)

4) Garantir l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes

Depuis plusieurs années, des actions ont été engagées pour garantir l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes notamment dans l'encadrement supérieur. Un décret 2012-601 du 30 avril 2012 est venu concrétiser l'obligation de nommer au moins 40% de personnes de chaque sexe dans les emplois supérieurs. Ce texte s'appliquera aux nominations prononcées à partir du 1^{er} janvier 2013. Dans les collectivités territoriales, les emplois de directeurs généraux (adjoints) des départements et régions et les directeurs généraux (adjoints) des services techniques des communes et établissements publics de coopération intercommunale de plus de 80 000 habitants seront concernés. La mise en œuvre sera progressive : 20% à partir du 1^{er} janvier 2013 et en 2014, 30% de 2015 à 2017. Les contributions par unité manquante le seront aussi : 30 000 € puis 60 000 € avant un montant définitif de 90 000 € versé au comptable après déclaration. Toutefois, le décret ne vise que les nominations à compter de 2013. Cela risque de pénaliser les collectivités qui ont déjà favorisé cette parité. **En conséquence, il paraît souhaitable les renouvellements de détachement sur emploi fonctionnel soient pris en compte dans le calcul du quota (Proposition 41).**

5) Favoriser le développement du télétravail

Les progrès permanents des technologies de l'information et de la communication nous permettent d'envisager une nouvelle manière d'aborder la gestion du temps de travail. On peut, aujourd'hui, travailler facilement en dehors de son lieu de travail, en ayant accès, via internet, à l'ensemble de ses dossiers. Un développement du télétravail est donc possible.

Un accord-cadre du 16 juillet 2002 donne la définition du télétravail (ou travail à distance). Il s'agit d'une forme d'organisation et/ou de réalisation du travail, utilisant les technologies de l'information dans le cadre d'un contrat de travail et dans laquelle un travail, qui aurait également pu être réalisé dans les locaux de l'employeur, est effectué hors de ces locaux de façon régulière. Le télétravail vise notamment à répondre à une « aspiration des travailleurs à concilier vie professionnelle et vie sociale, et à leur donner plus d'autonomie dans l'accomplissement de leurs tâches ».

Des évolutions législatives récentes sont intervenues en la matière. Pour le secteur privé, l'article 46 de la loi n°2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives, définit désormais **un statut juridique au télétravail salarié dans le code du travail**.

Pour la fonction publique, le Conseil général de L'industrie, de L'énergie et des technologies a rendu, en juillet 2011, un rapport sur « les perspectives de

développement du télétravail dans la fonction publique ». Ce rapport propose un état des lieux des pratiques de télétravail dans la fonction publique en France. Il s'attache à identifier les principaux freins et obstacles au télétravail. Il émet une série de propositions en faveur de ce mode de travail, afin de l'organiser et de l'encadrer. Surtout, ses auteurs considèrent, en conclusion, que : « *le télétravail à raison de un ou deux jours par semaine est une modalité d'organisation du travail intéressante pour les agents et appréciée par ceux qui le pratiquent. Il a une efficacité certaine en matière de confort de vie et apporte un plus dans le travail réalisé. Concernant l'employeur, les gains quantitatifs et qualitatifs sont difficiles à évaluer et encore plus à être récupérés par l'employeur avant une éventuelle réaffectation. La mise en place du télétravail devra être concertée et accompagnée par une nouvelle organisation du travail, avec instauration d'objectifs personnels ou d'équipe et de suivis d'activité pour tous les agents. Lorsque le télétravail est utilisé à d'autres fins que le maintien en activité pour raisons de santé, le rapport entre les employés et l'employeur est durablement modifié* ».

Dans le prolongement de ce rapport, l'article 133 de la loi n°2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique est venu préciser le cadre de mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique. Il dispose que : « *Les fonctionnaires relevant de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires peuvent exercer leurs fonctions dans le cadre du télétravail tel qu'il est défini au premier alinéa de l'article L. 1222-9 du code du travail. L'exercice des fonctions en télétravail est accordé à la demande du fonctionnaire et après accord du chef de service. Il peut y être mis fin à tout moment, sous réserve d'un délai de prévenance. Les fonctionnaires télétravailleurs bénéficient des droits prévus par la législation et la réglementation applicables aux agents exerçant leurs fonctions dans les locaux de leur employeur public. Le présent article est applicable aux agents publics non fonctionnaires et aux magistrats.* ».

Un décret doit, après concertation avec les organisations syndicales représentatives de la fonction publique, préciser les conditions d'application de cette disposition législative, notamment en ce qui concerne les modalités d'organisation du télétravail. **Il convient d'être attentif sur le contenu de ce décret et de veiller à mettre en place un dispositif précis d'évaluation (Proposition 42).**

CONCLUSION

Certains pourraient s'étonner que ce document ne contienne pas une partie dédiée aux mesures d'adaptation qu'il conviendrait d'apporter au fonctionnement des institutions gestionnaires de la fonction publique territoriale. C'est un choix délibéré. Le débat sur les institutions n'est pas l'essentiel. Il ne doit pas venir retarder l'adoption des autres mesures. N'oublions pas que les délais particulièrement longs qui ont conduit à l'adoption de la loi du 19 février 2007 ont été générés uniquement par des oppositions sur le volet « institutionnel » de la réforme.

Surtout, les institutions de la fonction publique territoriale fonctionnent et ont besoin, avant tout, de stabilité.

Par ailleurs, avant de vouloir apporter de nouvelles modifications aux conditions de fonctionnement des institutions gestionnaires de la fonction publique territoriale, **il serait souhaitable, au préalable, de réaliser une évaluation, tant en terme d'efficacité que de coût, de l'ensemble des mesures contenues dans la loi du 19 février sur ce volet (proposition 43)**. Cinq ans après, un réel bilan s'impose.

Cette position ne doit cependant pas nous interdire toute évolution. Pourraient être envisagées **le rétablissement du paritarisme au niveau des collectivités territoriales** afin de favoriser le dialogue social, composante essentielle au bon fonctionnement des collectivités territoriales (**Proposition 44**), **l'octroi d'un statut juridique pour le conseil supérieur de la fonction publique territoriale** qui permettrait notamment un renforcement du rôle du collège « employeur » (**Proposition 45**) et **l'adaptation de certaines règles de fonctionnement applicables au CNFPT** : clarification de la nature d'établissement public local du CNFPT, redéfinition des compétences des délégations régionales, suppression de la notion obsolète d'ordonnateur secondaire, amélioration de la procédure de modification du ressort territorial des délégations, amélioration du fonctionnement des instances, modernisation de la gestion des emplois, etc. (**Proposition 46**).

Au fil des ans et au gré des alternances politiques, la fonction publique territoriale a su relever les défis qui lui ont été lancés et s'est peu à peu structurée en un modèle original et équilibré.

Les propositions qui viennent d'être formulées constituent les quelques adaptations indispensables pour accompagner, de la manière la plus efficace possible, la nouvelle étape de décentralisation et de réforme de l'action publique.

Partie II :
Liste des propositions

La qualité des services publics locaux nécessite quelques mesures d'adaptation de la fonction publique territoriale

A Conforter le sens de la fonction publique territoriale

Proposition n°1 :

Prévoir que les formations initiales ou d'intégration de la fonction publique territoriale comprennent un module dédié aux valeurs du service public et de la fonction publique

Proposition n°2 :

Mieux expliciter les garanties et exigences de la FPT : faire adopter une charte de déontologie pour la fonction publique territoriale et instaurer une fonction de déontologue gérée, pour l'ensemble des collectivités territoriales, à un échelon national

Proposition n°3 :

Définir les articulations entre les délégations de fonction et de responsabilités des exécutifs et les délégations de signature au sein des collectivités, sous la responsabilité et la surveillance des exécutifs

B Dynamiser le statut de la fonction publique territoriale

1 Adapter les règles de recrutement

Proposition n°4 :

Harmoniser et dématérialiser, au niveau national, les procédures pour le recensement des besoins d'ouverture de places aux concours

Proposition n°5 :

Créer, au niveau national, une base unique des inscrits aux concours de la fonction publique territoriale pour décompter les personnes inscrites au même concours dans plusieurs centres. Cette base sera accessible depuis un « portail national de la fonction publique territoriale »

Proposition n°6 :

Mettre en place, au niveau national, un calendrier unique prévisionnel pluriannuel de l'ensemble des concours de la FPT publié au journal officiel

Proposition n°7 :

Mettre en place, au niveau national, une base de données des concours de la fonction publique territoriale actualisée en temps réel par rapport à la publication de l'arrêté d'ouverture des concours au journal officiel. Cette base de données serait accessible depuis le « portail national de la fonction publique territoriale »

Proposition n°8 :

Revoir les programmes des concours de la fonction publique territoriale afin de les mettre en cohérence avec les connaissances, les compétences et les aptitudes attendues liées à chaque cadre d'emplois

Proposition n°9 :

Mieux valoriser les expériences antérieures au niveau des épreuves des concours de « 3ème voie »

Proposition n°10 :

Prévoir une procédure de déport obligatoire pour un membre de jury qui connaîtrait un ou plusieurs candidats lors des épreuves orales

Proposition n°11 :

Mettre en place un accompagnement actif des lauréats des concours de la FPT pouvant notamment prendre la forme d'ateliers de formation (dédiés à la recherche d'emploi, à la rédaction de CV et de lettre de motivation et à l'entretien d'embauche) et d'un RDV personnalisé après un an d'inscription sur une liste d'aptitude

Proposition n°12 :

Réformer les mécanismes d'inscription sur les listes d'aptitude : deux ans plus une année complémentaire. Le maintien sur la liste complémentaire pour une troisième année serait soumis à la vérification de l'intention de recherche d'emploi territorial. Ce dispositif serait géré depuis le « portail national de la fonction publique territoriale »

Proposition n°13 :

Créer une base nationale des listes d'aptitude, au lieu des listes départementales, régionales, voire interrégionales. Cette base serait accessible sur le « portail national de la fonction publique territoriale »

Proposition n°14 :

Créer une bourse nationale de l'emploi public territorial recensant toutes les offres d'emploi des collectivités territoriales et intégrant des liens vers les offres d'emplois des deux autres fonctions publiques avec la perspective d'un portail unique pour les trois fonctions publiques. Ce service serait accessible depuis « le portail national de la fonction publique territoriale »

2 Adapter les règles relatives au déroulement de carrière

Proposition 15 :

Prendre en compte l'expérience professionnelle dans les possibilités de promotion au choix pour les agents de catégorie C

Proposition n°16 :

Examen professionnel d'administrateur territorial : assurer la parité avec le tour extérieur de la FPE

Proposition n°17 :

Mener à bien la création du cadre d'emplois des ingénieurs en chef

Proposition n°18 :

Intégrer la gestion des emplois d'officiers de sapeurs-pompiers dans les institutions de la FPT

Proposition n°19 :

Engager un travail global d'examen de la filière sociale et médico-sociale qui pourrait notamment permettre la reconnaissance des assistants sociaux éducatifs en catégorie A

Proposition n°20 :

Revoir les conditions de mise en œuvre de la décharge de fonctions après le renouvellement de l'assemblée délibérante. Afin de permettre à l'agent déchargé de trouver un nouveau poste, rendre possible la décharge de fonctions dès 2 mois et prévoir, dans cette hypothèse, un contrat de transition (affectation en surnombre dans la collectivité) de 6 mois lui garantissant le maintien de l'intégralité de sa rémunération antérieure

Proposition n°21 :

S'interroger sur la possibilité de construire des passerelles pour les agents en contrat à durée indéterminée vers les cadres d'emplois

C Améliorer la formation des agents territoriaux

1 Favoriser l'adoption d'un plan de formation par toutes les collectivités territoriales

Proposition n°22 :

Créer, au niveau national, une norme pour le dossier individuel de l'agent sous forme dématérialisée comprenant les données statutaires et celles relatives à la formation

Proposition n°23 :

Revoir certaines règles relatives au régime indemnitaire des agents territoriaux

Proposition n°24 :

Définir un délai de prescription en matière de faute disciplinaire pour les agents publics territoriaux à l'image de ce qui existe dans le secteur privé

Proposition n°25 :

Faciliter l'adoption de plan de formation mutualisé, élaboré au niveau d'unions de collectivités territoriales, en prévoyant les modalités d'adoption par les assemblées délibérantes constituant l'union de collectivités territoriales d'un tel document dans des termes identiques

Proposition n°26 :

Trouver une mesure de nature à faire respecter l'obligation pour les collectivités territoriales d'adopter un plan de formation

2 Permettre une meilleure utilisation du droit individuel à la formation (DIF)

Proposition n°27:

Prévoir la remise chaque année aux agents des collectivités d'une attestation sur les droits acquis au titre du droit individuel à la formation (DIF)

3 Allonger les formations d'intégration des catégories A et B

Proposition n°28 :

Prendre des mesures réglementaires d'allongement de la durée des formations d'intégration des agents des catégories A et B

4 Modifier l'organisation des formations des officiers de sapeurs-pompiers

Proposition n°29:

Mieux articuler les outils de formation des officiers de sapeurs-pompiers avec ceux du CNFPT à l'attention des cadres de direction des collectivités territoriales

5 Adapter les formations des policiers municipaux

Proposition n°30 :

Adapter les règles relatives à la formation des policiers municipaux

D Dynamiser les politiques de ressources humaines

1 Favoriser l'insertion des jeunes dans la fonction publique territoriale

Proposition n°31 :

Revoir les règles de financement de l'apprentissage dans les collectivités territoriales et permettre aux régions de conclure des contrats de partenariat sur cette thématique avec le CNFPT

Proposition n°32 :

Confier aux régions la compétence en matière d'actions en faveur de l'égalité des chances d'accès à la fonction publique territoriale et ouvrir la possibilité que les régions concluent des contrats de partenariat avec le CNFPT

2 Améliorer la gestion prévisionnelles des emplois et compétences

Proposition n°33:

Réformer les "rapports sur l'état des collectivités" (ex « bilans sociaux ») (périodicité et contenu) et instaurer des mécanismes de télédéclaration permettant d'améliorer l'observation nationale et régionale du CNFPT

Proposition n°34:

Mettre en place un suivi statistique simplifié annuel des « chiffres clés des ressources humaines dans les collectivités territoriales »

Proposition n°35:

Remplacer le répertoire national des emplois de direction (RNED) par un annuaire des emplois fonctionnels des grandes collectivités

Proposition n°36 :

Modifier le périmètre et la périodicité des conférences régionales pour l'emploi et conférence nationale pour l'emploi en y intégrant de façon explicite la composante « formation »

3 Renforcer les mesures en faveur de la santé au travail

Proposition n°37 :

Pour les métiers pénibles, créer une situation statutaire de « reclassement professionnel » et prévoir l'instauration d'un « contrat individuel de réorientation professionnelle » ad hoc entre l'agent, la collectivité territoriale et le CNFPT

Proposition n°38 :

Instaurer un bilan en milieu de carrière des agents exerçant des métiers pénibles

Proposition n°39 :

Prévoir une visite médicale renforcée pour les métiers dits à forte pénibilité

Proposition n°40 :

Donner plus de souplesse aux conditions de bénéfice des droits, pour chaque individu, au temps partiel thérapeutique

4 Garantir l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes

Proposition n°41 :

Garantir l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans l'encadrement supérieur en prenant en compte les renouvellements de détachement sur emploi fonctionnel pour le calcul du quota

5 Favoriser le développement du télétravail

Proposition n°42 :

Préciser les conditions de développement du télé-travail dans les collectivités territoriales

CONCLUSION

Proposition n°43 :

Prévoir une évaluation de l'application de la loi du 19 février 2007

Proposition n°44 :

Envisager le rétablissement du paritarisme au niveau des collectivités territoriales

Proposition n°45

Donner un statut juridique au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale

Proposition n°46

Adapter certaines règles de fonctionnement applicables au CNFPT