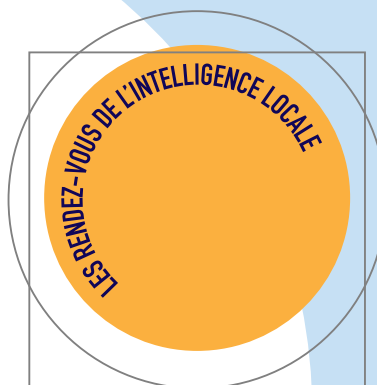


FONCTION PUBLIQUE

**Bâtir
la fonction
publique
territoriale de
demain**



Mardi 8 novembre

LE MANIFESTE



FONCTION PUBLIQUE

Bâtir la fonction publique territoriale de demain

La nécessité d'agir

La démarche de l'association d'élus Villes de France ne cherche en aucun cas à fustiger les collaborateurs et les agents territoriaux, soucieux de l'intérêt général et de la qualité du service public dans les territoires. Toutefois, les rigidités structurelles et la nécessité d'adapter les conditions d'exercice de l'action publique doivent être désormais conciliées dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint.

Face aux contraintes nées de la baisse des dotations de l'Etat, l'exigence renouvelée de performance de l'administration territoriale réinterroge le cadre dans lequel elle évolue. On peut s'interroger sur les degrés de liberté et les leviers dont disposent réellement les 48 000 employeurs territoriaux, tant pour faire évoluer ce cadre, que pour impulser des nouvelles pratiques managériales.

Le poids de la fonction publique territoriale dans la dépense publique locale¹, la croissance constatée de ses effectifs, et la rigidité de son évolution sont tels que la réduction des déficits publics est devenue l'axe cardinal de la réforme de l'Etat et des administrations locales. La fonction publique territoriale toute entière se trouve placée sous le feu des projecteurs. Le débat, ainsi suscité, est particulièrement sensible car il touche directement près de 2 millions d'agents et indirectement tous les citoyens et usagers des services publics locaux, autant dire le pays dans son ensemble.

Il est alimenté par les derniers rapports en date commandités par l'Etat (Rapport Prêcheur de 2013 sur la fonction publique, Rapport Laurent de 2016 sur le temps de travail dans la fonction publique, ...), les rapports de la Cour des Comptes, et surtout évoqué par nombre de candidats à l'élection présidentielle.

Jusqu'à présent les rapports publiés concernant la fonction publique ont témoigné d'une volonté de concilier l'originalité du statut, et ont avancé des propositions pour mieux répondre aux exigences. Les réformes récentes ont toutes eu pour objectif de mettre à jour le statut pour offrir de nouveaux leviers de management :

- La modernisation des parcours professionnels,

des carrières et des rémunérations (dit « Accord PPCR ») qui vise à rendre plus attractifs les déroulements de carrière par le réaménagement des grilles indiciaires et leurs articulations ;

- L'instauration du régime indemnitaire de fonction, de sujétions, d'expertise et d'engagement professionnel (RIFSEEP) visant à simplifier l'architecture des régimes indemnitaires et à impacter une part de la rémunération selon les résultats de l'évaluation professionnelle ;
- La Loi « Déontologie des fonctionnaires » qui vise à rénover et clarifier les droits et obligations des fonctionnaires pour plus de garanties du respect de l'éthique nécessaire à la confiance en l'administration.

Les villes et agglomérations de taille infra-métropolitaine constatent que ces réformes ne suffisent plus. Par leurs caractéristiques intrinsèques, elles se sentent particulièrement concernées par toutes les questions autour de la fonction publique territoriale :

- Avec 390 000 agents – soit 38% des effectifs communaux au service de 28% de la population française – le taux d'administration des Villes de France s'établit à 20,8 agents pour 1 000 habitants et se situe largement au-delà de la moyenne nationale de 15,5 agents pour 1 000 habitants constatée dans l'ensemble des communes. Même s'il s'explique par l'existence de services spécifiques aux communes urbaines qui n'existent pas en territoire péri-urbain ou rural et qui, souvent, bénéficient aussi aux habitants de ces communes, il justifie l'importance particulière que les villes attachent à cette question.
- Atteignant – pour les mêmes raisons – 58% en moyenne de leurs dépenses de fonctionnement, le poids des dépenses de personnel des Villes de France est plus important que les 51% qui correspondent à la moyenne nationale des communes.
- Dans les Villes de France, le taux d'évolution des frais de personnels y est néanmoins plus faible : + 3,6 % en 2014 et + 1,3 % en 2015. En moyenne pour l'ensemble des communes, cette

progression est respectivement de + 4,1 % et + 1,6 %. Ces progressions plus modérées sont liées à un effort notable des villes quant à l'évolution de leurs effectifs (politique de non remplacement de départs à la retraite par exemple), mais également à une optimisation entre les communes et leurs groupements intercommunaux.

L'agilité exigée de nos administrations locales, l'adaptabilité permanente attendue de la part de nos fonctionnaires territoriaux, avec l'immense mouvement de transformation qui secoue nos collectivités locales – fusions, mutualisations, « faire mieux avec moins », dématérialisation, ...- s'accommodent de plus en plus mal des lourdeurs voire des rigidités, dont les employeurs territoriaux ne peuvent pas, en l'état actuel, pleinement participer à l'évolution.

Le cadre législatif qui s'applique à la fonction publique territoriale a 30 ans

La fonction publique en France se caractérise par l'existence de principes généraux communs aux trois versants de la fonction publique (Etat, territoriale et hospitalière).

- Une fonction publique statutaire : ses prescriptions sont issues de la loi et régissent l'ensemble des fonctionnaires.
- Une fonction publique unitaire : les règles du statut général s'appliquent aux trois versants de la fonction publique.
- Une fonction publique de carrière : le droit à la carrière est un droit structurant dans la relation du fonctionnaire et de l'administration.

Des dispositions particulières pour la fonction publique territoriale viennent tenter de concilier les principes d'unité de la fonction publique et l'autonomie de gestion des collectivités.

Pour autant, cette autonomie de gestion se trouve limitée par le principe de parité avec les fonctionnaires d'Etat qui, dans la pratique, est vécue comme une impossibilité pour les fonctionnaires territoriaux de se retrouver mieux traités que ne le seraient des agents de l'Etat dans des conditions équivalentes.

Les enjeux auxquels doivent faire face, aujourd'hui, les employeurs territoriaux sont particulièrement exigeants.

Ils nécessitent un pilotage fin des ressources humaines qui prend la dimension d'une fonction stratégique au sein des administrations territoriales.

Les contraintes de l'équilibre des budgets locaux se traduisent, de façon très concrète pour les employeurs territoriaux, par des mesures conservatoires sur leurs dépenses de personnel. Ainsi, les collectivités mettent en œuvre ou s'approprient à mettre le faire, les mesures

suivantes, dans cet ordre d'importance :

- La restriction des recrutements.
- La recherche d'une optimisation du temps de travail.
- La mutualisation des moyens.
- La baisse des effectifs.

Dans ce cadre plus contraint où l'efficacité des services doit se combiner avec le principe de la carrière des fonctionnaires, la problématique de l'employabilité des agents dans la durée est une préoccupation durable de la gestion RH des collectivités :

- Une tendance au vieillissement de la population des agents publics qui se traduit par une croissance continue chaque année du taux d'absentéisme et un accroissement des pathologies lourdes et des maladies professionnelles.
- Le « challenge » d'adapter les compétences des agents à des besoins en constante évolution.
- La difficulté à motiver, sanctionner ou récompenser les comportements et à créer une dynamique individuelle et collective positive.

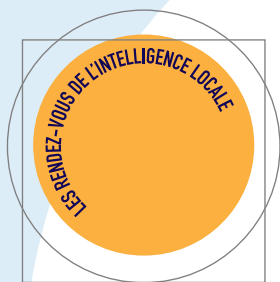
L'ensemble de ce contexte amène les collectivités à voir leurs pratiques de gestion du personnel évoluer en profondeur. L'élargissement des enjeux de gestion des ressources humaines donne à ces questions une nouvelle dimension, qui occupe désormais une place centrale dans les organisations des communes. Il est fréquent de voir la fonction de DRH placée aux côtés du DGS, dans un rôle stratégique.

Malgré cette volonté et cette nécessité de piloter au plus fin les RH, les employeurs territoriaux continuent de mettre en œuvre les règles applicables à la fonction publique sans participer à leur définition : les économies budgétaires prévues au prix de lourds efforts par les collectivités peuvent être ruinées par une décision gouvernementale (évolution du point d'indice, évolution des cotisations, etc.)

Vers une refondation de la fonction publique territoriale

La préoccupation de « réinventer la fonction publique » est portée par l'actuel gouvernement (lancement d'une grande consultation auprès des agents de l'Etat en août 2016). Elle a fait l'objet d'un colloque en mai 2016 pour la fonction publique hospitalière et s'annonce déjà dans les débats électoraux de l'année 2017.

Les employeurs territoriaux que sont les exécutifs des Villes de France sont soumis à de telles injonctions paradoxales (respecter un statut rigidifié et qui s'impose à eux tout en recherchant l'adaptabilité et l'agilité de leurs organisations humaines), que la question de la refondation de la fonction publique territoriale se pose elle aussi, à la condition que les employeurs qu'ils représentent y soient pleinement associés.



FONCTION PUBLIQUE

Bâtir la fonction publique territoriale de demain

LES PROPOSITIONS DE VILLES DE FRANCE POUR BÂTIR LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE DE DEMAIN

Pour un service public efficient et durable, qui réponde aux enjeux d'optimisation des ressources humaines.

MODERNISER LE STATUT

- **Prévoir** pour les employeurs publics locaux **les assouplissements du statut** nécessaires pour répondre de façon optimale aux contraintes de service public dans un contexte budgétaire resserré : alléger les procédures de révocation d'un agent inapte ; prioriser les compétences dans le recrutement plutôt que le statut ; donner les moyens de s'adapter à l'environnement économique de bassin d'emploi (faciliter le recrutement local).
- **Harmoniser les conditions d'application de la règle nationale des 1607 heures** et accompagner si nécessaire pour les collectivités concernées l'obligation de se mettre en conformité, dans un délai donné et avec des mesures incitatives. C'est une question d'égalité de traitement des agents et d'attractivité de nos collectivités.
- **Revoir et améliorer les modalités de financement**, et de fonctionnement **de la formation** de la fonction publique territoriale pour plus d'efficacité..
- **Réorganiser les centres départementaux de gestion** de la fonction publique territoriale en centres régionaux de gestion, véritables centres de ressources et d'expertise du statut et de sa mise en œuvre, à la disposition des employeurs, et abaisser le seuil d'affiliation obligatoire à 150 agents (actuellement fixé à 350 agents).
- **Supprimer les mécanismes de surcompensation** des régimes spéciaux imposés à la CNRACL et réduire les charges induites aux employeurs.

RENFORCER LA PLACE DE L'EMPLOYEUR TERRITORIAL

- **Donner plus de latitude aux employeurs** dans la rémunération des agents : capacité à moduler le rythme d'avancement, liberté d'appréciation du versement des éléments de rémunération autres que ceux dépendant de l'indice, du grade ou de l'ancienneté.
- **Associer les instances** de représentation nationale des collectivités territoriales aux négociations relatives à la rémunération des fonctionnaires conduites par le gouvernement et dotées d'une capacité à peser sur les décisions retenues : il n'est plus possible que l'Etat négocie seul des accords qui s'appliquent ensuite aux collectivités sans qu'elles aient leur mot à dire.
- **Assouplir le recrutement des agents** ayant des compétences techniques ou spécifiques dès lors que la mission justifie une durée précise au-delà de 2 fois 6 mois (besoin occasionnel) et différente des 3 ans renouvelables exclusivement réservés aux agents de catégorie A.
- **Rendre d'ordre public l'évaluation obligatoire de tous les textes législatifs et réglementaires** générant des charges de personnel pour les collectivités et leur établissement auxquels ils s'appliquent. Confier également cette évaluation à un organisme indépendant sur la base des dispositions du texte définitif (et non plus seulement du projet de loi).
- **Harmoniser les approches statistiques** concernant l'emploi public territorial, rendre obligatoire le décompte et l'affichage en ETP (équivalent temps plein)- en distinguant les emplois aidés - pour les observatoires et toutes les publications locales ou nationales. Réduire leurs délais de publication afin que les employeurs territoriaux puissent disposer de données de comparaison plus fiables et les plus à jour possible.

SE DONNER DES LEVIERS EFFICACES DE MANAGEMENT

- **Faire le bilan objectif de la suppression du jour de carence** en matière d'absentéisme et en tirer les conséquences sur son rétablissement et faciliter le contrôle des arrêts de travail pour maladie ordinaire.
- **Encourager les démarches expérimentales** et la mise en œuvre de pratiques temporaires dans les organisations.
- **Mettre en place** un dispositif permettant d'offrir un **déroulement de carrière attractif** aux DGS et DGA incités par les effets de seuil de strate de population à poursuivre leur carrière dans des collectivités de niveaux supérieurs ou rendant impossible leur recrutement dans des collectivités moins importantes en taille (par exemple, les administrateurs généraux).
- **Inciter** à l'échelle d'un territoire, **les reclassements et adaptations de poste** entre les différentes collectivités publiques afin d'élargir les débouchés offerts à celles qui concentrent le plus de besoins, à savoir les communes qui portent, des services et métiers où l'usure professionnelle est une réalité.
- **Rendre impossible le cumul d'activité** pour les fonctionnaires (en dehors des cas d'enseignement et de prestations intellectuelles) et rendre cette interdiction efficace afin d'armer les employeurs pour lutter contre cette dérive qui pèse parfois sur le bon fonctionnement des services.
- **Tirer les conséquences de l'existence des CDI de droit public** : faciliter leurs mutations entre collectivités aujourd'hui difficiles ; clarifier les conditions de leur signature notamment pour les cadres.

600

villes françaises

300

intercommunalités

32

millions d'habitants



Pour l'avenir **des villes** et des **intercommunalités**

Depuis le 19 juin 2014, **Villes de France** réunit les élus de la Fédération des Villes Moyennes (FVM), forte de 30 ans d'action. Notre vocation renouvelée : accompagner, valoriser et défendre le rôle incontournable des villes et agglomérations de taille inframétropolitaine qui structurent l'armature urbaine du pays, au service de près de la moitié de la population française.

Le tournant pris par **Villes de France** accompagne celui de la nouvelle carte territoriale en débat, alors que les politiques publiques ont mis l'accent jusqu'à présent sur les métropoles, les régions et les territoires ruraux.

Plus que la taille, c'est la fonction urbaine dans toutes ses dimensions qui fait des agglomérations infra-métropolitaines que nous représentons, un ensemble cohérent, partageant les mêmes enjeux de développement.

Ces villes et intercommunalités forment des bassins de vie reconnus pour leur qualité de vie et leur dynamisme ne demande qu'à être stimulé !

Nous entendons défendre et valoriser ces pôles d'équilibre régionaux entre les métropoles et l'espace rural et les conforter comme échelon de proximité pertinent et déterminant pour harmoniser l'aménagement du territoire national.

Dans cette perspective, notre association porte cette identité urbaine en marche, accompagne ses adhérents et défend leurs intérêts spécifiques sur tous les sujets en débat : finances, économie et attractivité locales, innovation et enseignement, services publics de santé et d'éducation, développement durable des aires urbaines...

Villes de France

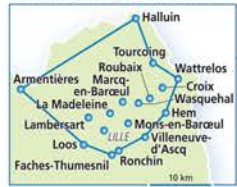
Les villes composant les EPCI*

* EPCI : établissement public de coopération intercommunale

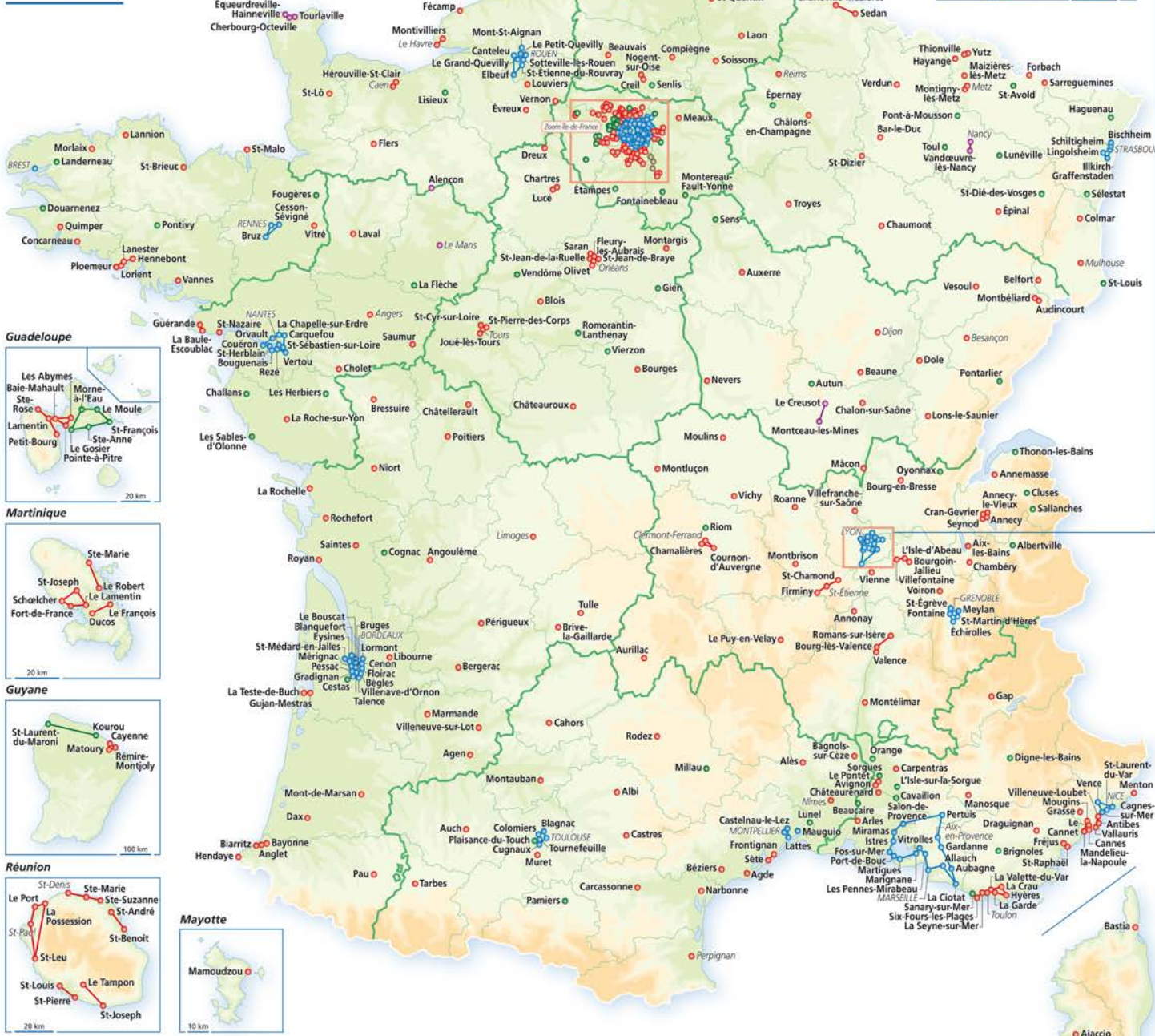
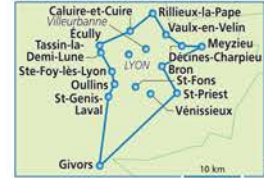
- Communauté d'agglomération
 - Communauté de communes
 - Communauté urbaine
 - Syndicat d'agglomération nouvelle
 - Métropole
- Limite de région
— Limite de département

100 km

Métropole européenne de Lille



Métropole de Lyon (Grand Lyon)



Guadeloupe



Martinique



Guyane



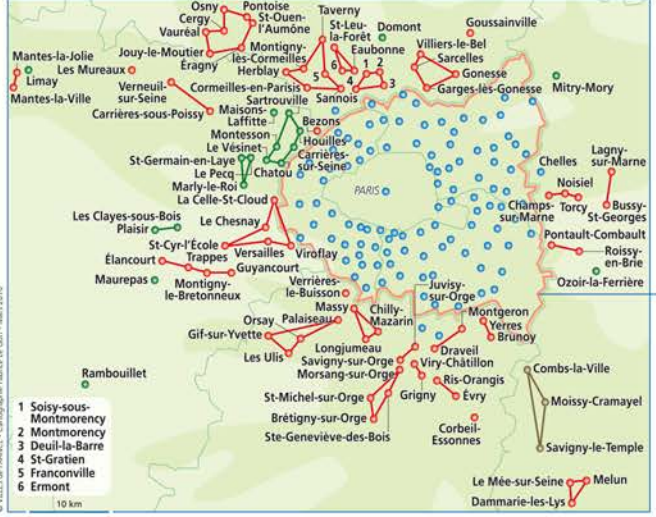
Réunion



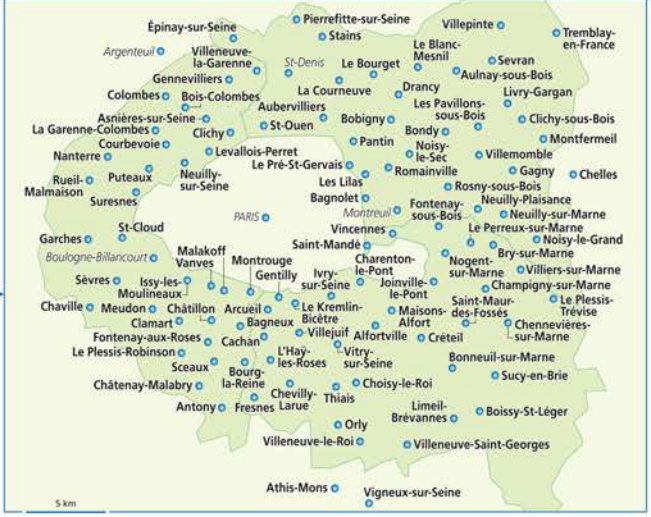
Mayotte



Ile-de-France



Métropole du Grand Paris



© VILLES DE FRANCE - Cartographie Jaleux Le Goff - Mars 2016



94 rue de Sèvres
75007 Paris - France
Tél. : +33 1 45 44 99 61
Fax : +33 1 45 44 24 50

courriel : contact@villesdefrance.fr

www.villesdefrance.fr