



# PACTE DE CONFIANCE EN FAVEUR DES AGENTS

Novembre 2018

# Pourquoi un pacte de confiance en faveur des agents ?

*“Les agents publics doivent être parties prenantes et acteurs des évolutions de la fonction publique”*

*“La réforme de la fonction publique doit s’inscrire dans un mouvement de modernisation et de simplification du statut”*

*“La réforme de la fonction publique ne doit pas être cantonnée à une approche budgétaire et ne pas être portée par des considérations de suppressions de postes.”*

Alors que le Gouvernement mène, avec les organisations syndicales, des discussions, qui devraient aboutir au début de l’année 2019 à une loi sur la fonction publique, l’Association des DRH des grandes collectivités, forte de l’expérience des praticiens qui la composent, réaffirme ses positions : elle appelle à associer tous les acteurs de la fonction publique et à tisser une relation de confiance avec les agents.

Le nouveau cadre de la fonction publique engagera le service public de demain et sera, en cela, le reflet d’un choix de société. Il est donc souhaitable et légitime que les agents publics soient parties prenantes et acteurs de ces évolutions. Pour autant, il ne peut y avoir d’accompagnement au changement sans la recherche d’une confiance mutuelle.

La réforme de la fonction publique ne doit pas être cantonnée à une approche budgétaire et ne pas être portée par des considérations de suppressions de postes. Elle doit

s’inscrire dans un mouvement de modernisation et de simplification du statut afin de le rendre -dans un contexte de fortes contraintes- plus lisible, compréhensible et souple d’utilisation.

Si les axes de réforme portés par le Gouvernement peuvent pour partie y répondre, ils ne doivent pas obérer l’émergence d’autres solutions qui permettront de renforcer durablement l’attractivité de la fonction publique, de faciliter les mobilités des agents, de développer une véritable gestion des compétences et d’insuffler de nouvelles dynamiques managériales, vecteurs de motivation et d’engagement.

C’est pourquoi, l’Association des DRH des grandes collectivités propose que le Gouvernement conclue un Pacte de confiance avec les agents publics. Favorables aux besoins de réformes, ces derniers doivent aussi y trouver davantage de sens et de reconnaissance.

**En plus des propositions contenues dans les différentes contributions remises au Gouvernement, l’Association priorise 4 axes :**

- 1- lutter contre la précarité de certaines formes d’emplois,**
- 2- investir de façon significative pour prévenir la pénibilité et améliorer les conditions de travail des agents,**
- 3- inscrire une participation employeur obligatoire à la protection sociale complémentaire à l’instar des employeurs privés,**
- 4- mettre en œuvre des dispositifs d’aide aux mobilités professionnelles à l’échelle des bassins d’emploi et dans une logique inter-fonctions publiques.**

# 1. Lutter contre la précarité de certaines formes d'emplois

L'analyse du marché du travail qui, en économie, distingue les « insiders » et « outsiders », s'applique pleinement à la fonction publique : les collectivités ont parfois des recours abusifs à des **contrats précaires, principalement du fait de contraintes financières importantes mais aussi d'un cadre juridique inadapté**.

L'Association des DRH des grandes collectivités porte un regard exigeant en matière de responsabilité des employeurs publics locaux, de même qu'elle souhaite faire de la fonction publique un modèle pour l'emploi au plan national. Cela implique de ne pas regarder uniquement les questions purement statutaires, mais de bien appréhender l'emploi au sens large dans les collectivités, en pointant certaines limites.



## Offrir de nouveaux motifs ou de nouvelles durées de collaboration pour les contractuels

Le concours doit rester le principe et le contrat l'exception. Cela ne doit pas empêcher de simplifier le recours aux contrats pour des situations encadrées :

- **Élargir la durée du recrutement sur emploi permanent (élargissement du 3.3 alinéa 2) à la catégorie B.** Il apparaît pertinent de proposer, pour des agents B comme pour des A, un CDD de 3 ans renouvelable une fois et transformable en CDI, si à l'issue des appels à candidatures, aucun fonctionnaire n'a pu être retenu.
- **Créer des contrats de mission** qui réunissent les conditions suivantes : ces CDD doivent être justifiés par un fait générateur (une politique publique), limités à 6 ans et non soumis à l'obligation de prouver l'absence de fonctionnaire adapté pour le poste. Enfin, ils ne doivent pas ouvrir droit à CDIisation.



## Renforcer le droit à la formation des agents non permanents

**L'accès réel à la formation pour les agents non permanents est l'une des conditions pour la déprécarisation.** Le cadre existe aujourd'hui : les employeurs cotisent au CNFPT pour ces personnels et le compte personnel de formation se met en place progressivement. Or, leur accès aux formations reste très faible. En effet, ils sont très rarement prioritaires au moment de l'inscription aux sessions de formation. Le CNFPT pourrait être amené à rendre compte annuellement, au niveau national et local, de la réalité de cet accès au droit, de même pour les employeurs, qui pourraient l'inscrire dans le cadre des débats annuels autour du ROB, du bilan social et du rapport égalité femmes hommes (les agents non permanents étant en majorité des femmes).



## Résoudre la problématique des contrats horaires ou "faux vacataires"

De nombreux salariés sont recrutés sous forme de CDD horaires ou de vacations qui ne respectent pas ce cadre législatif, mais qui permettent aux employeurs de répondre à un besoin irrégulier mais récurrent ou à faible quotité horaire.

Dans certains services publics nécessitant un quota de présence pour l'utilisateur (écoles, multi-accueils, EHPAD...), les remplacements des absences sont quasi-systématiques, mais très irréguliers puisqu'ils dépendent d'absences individuelles non prévisibles.

L'objectif est de **sécuriser les parcours personnels de ces contractuels tout en permettant aux collectivités de trouver et de conserver les compétences dont elles ont besoin**.

- **autoriser les collectivités à adopter des délibérations de principe permettant de contracter pour une quotité horaire annualisée**, tout dépassement de la quotité mensualisée donnant lieu à paiement d'heures complémentaires,
- **imposer un plancher minimum d'heures mensuelles** (30 % d'un ETP par exemple), ce qui permettra à ces agents de cumuler plusieurs activités (sous réserve de l'accord de la commission de déontologie),
- **créer des contrats de longue durée à faible quotité horaire** afin de doter les employeurs publics d'une vraie souplesse de fonctionnement,
- **dédier des postes permanents à temps complet pour assurer des fonctions de « volants »**, offrant ainsi des voies de déprécarisation, plutôt qu'user des CDD de courtes durées (voire de prestations externalisées).

Ces types de contrats pourraient être reconduits annuellement et entraîner une CDIisation obligatoire au terme de 6 années.



## Faciliter les voies de stagiairisation

Certains métiers pourtant fortement en tension ne sont accessibles à des personnes compétentes et diplômées que par la voie des concours.

Même si certains de ces concours sont sur titres, leur calendrier (tous les deux ans) et leur sélectivité ne permettent pas la stagiairisation des contractuels, quand bien même, ils assurent au quotidien et parfois depuis plusieurs années un service de qualité.

À ce titre, la filière médico-sociale est particulièrement concernée alors même que des difficultés structurelles de recrutement, encore accentuée dans certains territoires, mettent en péril le service public. Autre exemple, un.e apprenti.e formé.e sur un métier en tension doit pouvoir se voir proposer un accès à la stagiairisation, il préférera sinon sûrement chercher un CDI dans le privé plutôt qu'enchaîner les CDD auprès d'un employeur qui a pourtant investi sur lui.



## Renforcer la responsabilisation des employeurs

Afin de responsabiliser davantage les employeurs vis-à-vis de ces emplois précaires, **une obligation de "rapport annuel sur la situation des emplois non-permanents" pourrait être instituée.** Cet état pourrait être adjoint au bilan social présenté au comité technique ou porté en annexe au document d'orientation budgétaire.

Ainsi, chaque collectivité serait amenée à afficher de façon transparente ses pratiques à en la matière et poussée à annoncer des mesures de lutte contre la précarité adaptées à son contexte en lien avec ses instances paritaires et délibérantes.

Ce sont les employeurs locaux qui détiennent les clés d'une réduction des emplois précaires dès lors qu'ils peuvent disposer d'un cadre juridique assoupli.





## 2. Investir en faveur de l'amélioration des conditions de travail

Toutes les études statistiques convergent : la santé et le bien-être au travail des agents publics se dégradent. Cela pèse sur la qualité du service rendu aux usagers. C'est pourquoi, **l'amélioration des conditions de travail dans la fonction publique constitue un enjeu essentiel de la rénovation de la politique des ressources humaines et des relations sociales.** Si des démarches d'amélioration continue de la qualité de vie au travail doivent davantage être engagées par les employeurs publics, **il convient en parallèle de lever les freins à la diffusion d'une véritable culture de la prévention et de renforcer les incitations à développer de telles politiques en dépassant la simple gestion administrative de la prévention.**



### Développer la transversalité pour mieux prévenir les pénibilités

Depuis la loi du 20 juillet 2011 relative à l'organisation de la médecine du travail, la notion de pluridisciplinarité des équipes de santé au travail est instaurée.

Afin de mettre en œuvre de façon concrète ces équipes pluridisciplinaires, le partage des tâches est à revoir entre des médecins de prévention, de moins en moins nombreux, et les autres membres de l'équipe afin de **développer les synergies et les complémentarités en matière d'actions de prévention, notamment par la mise en place d'entretiens santé travail infirmiers (ESTI) sur le même modèle que dans le secteur privé.**



### Fluidifier le fonctionnement des instances médicales

Les situations d'indisponibilité physique des agents sont examinées par deux instances consultatives préalablement à la décision de leur employeur : la commission de réforme pour les pathologies imputables au service, le comité médical s'agissant des congés de longue maladie et de longue durée.

La pénurie de médecins agréés, la lourdeur des procédures réglementaires et la complexité de leur fonctionnement, alors même qu'elles restent consultatives, rendent le fonctionnement de ces instances particulièrement laborieuses. Elles méritent donc d'être rapidement réformées :

- **Désignation d'un médecin agréé par l'Agence régionale de santé placée auprès des centres de gestion,**
- **Fin des contre-expertises médicales pour les CLM-CLD par un médecin agréé,**
- **Mise à jour de la liste des pathologies ouvrant droit au CLM ou CLD afin de tenir compte de leurs évolutions et des progrès intervenus dans leur traitement depuis le décret fondateur du 30 juillet 1987.**



### Améliorer l'accompagnement des reconversions pour raisons de santé

Alors que les salariés du secteur privé ont, grâce à leur OPCA, accès à des parcours de formation incluant la prise en charge de la formation et de la rémunération, les agents publics sont quant à eux dépendants des possibilités financières et des critères propres à leur employeur, alors même qu'ils sont susceptibles de muter plusieurs fois dans leur carrière et pour certains appelés à exercer le même métier pénible, pendant de longues années.

Aussi, l'égalité en matière de développement des compétences, de maintien dans l'emploi et de reconversion des agents publics n'est-elle aujourd'hui pas assurée. C'est d'autant plus vrai que la prise en charge d'une partie de leur rémunération reste posée.

**La création d'une mission commune entre les CDG et le CNFPT permettrait de mutualiser le risque reclassement invalidité et de concevoir une ingénierie commune assurant de façon efficiente l'équité de traitement entre agents des petites et des grandes collectivités.**



### Réformer l'organisation et le financement de la prévention et du risque maladie

Alors que la pénibilité, l'usure professionnelle et le recul de l'âge de départ en retraite plaident pour un renouvellement et un approfondissement des politiques de santé au travail à même de lutter contre un absentéisme croissant, les moyens qui y sont alloués ne cessent de décroître. Il est donc temps de changer de modèle !

Sur le même modèle que la retraite, qui est mutualisée et gérée par la CNRACL, il conviendrait de **mettre en place un organisme qui prenne en charge le risque santé pour la FPT.** Alimenté par une cotisation des employeurs qui sera modulée notamment sur la base de la sinistralité comme des mesures de prévention qu'ils auront chacun impulsées, cela permettra non seulement une répartition du risque sur l'ensemble des employeurs cotisants, mais aussi une professionnalisation de la gestion du risque maladie.

C'est à ces conditions qu'émergeront des programmes de prévention et de santé au travail ambitieux, qui seront suivis d'effets tangibles et de résultats mesurables notamment sur l'absentéisme.

## 3. Rendre obligatoire la participation à la protection sociale complémentaire (PSC)

Depuis la loi du 14 juin 2013, les employeurs privés ont l'obligation de participer à hauteur de 50% à la protection sociale complémentaire des salariés. Dans le secteur public, contribuer à la PSC reste une simple faculté pour l'employeur.

Or, **l'implication des collectivités pour la couverture complémentaire de leurs agents est bénéfique pour le bien-être au travail et la santé publique**, pour le volet santé de la PSC et pour le maintien dans des conditions de vie décentes des agents malades, pour le volet prévoyance (maintien de salaire).



### Promouvoir le volet santé de la PSC

S'agissant d'un vrai sujet de santé publique, garant d'agents publics présents et en bonne santé pour assurer leurs missions dans le cadre de carrières qui s'allongent, nous recommandons **une participation significative des employeurs**.

En effet, si elle est inférieure à 15% du montant de la cotisation (soit une participation par agent inférieure à 10€), elle n'aura que très peu d'impact sur le taux d'adhésion. La participation obligatoire des employeurs à la mutuelle santé permettrait de donner du poids au marché de la santé des territoriaux : les opérateurs auraient intérêt à baisser les tarifs pour gagner des parts de marché.



### Renforcer la transparence des mutuelles

Même si elle se greffe à une initiative individuelle des agents, la participation obligatoire des employeurs locaux au financement de la PSC est susceptible d'élargir le marché des mutuelles.

**L'exigence d'une plus grande transparence des comptes de ces opérateurs - notamment pour assurer la lisibilité des variations des taux de cotisation - est donc le pendant nécessaire à la participation obligatoire des employeurs** et ce, afin d'éviter les éventuels effets d'aubaine et les adhésions captives.



### Encourager le volet prévoyance de la PSC

Dans un contexte où un.e agent.e public.que sur deux n'est pas couvert par un contrat de prévoyance, en particulier dans les petites collectivités, avec des conséquences sociales qui peuvent être catastrophiques, la participation financière de son employeur, en vertu du décret du 8 novembre 2011, est susceptible d'augmenter considérablement le taux de souscripteurs à cette mesure.

**Une participation financière même limitée, si elle est couplée à une forte communication de la part de l'employeur, permettra d'obtenir rapidement un taux d'adhésion significatif** permettant d'assurer la viabilité économique de la couverture via la mutualisation du risque.

Trop d'agents méconnaissent le cadre juridique des pertes salariales liées aux arrêts maladie de plus de 90 jours : il est important de les sensibiliser sur cette problématique dès leur entrée dans la fonction publique.

## 4. Faciliter les mobilités professionnelles à l'échelle des bassins d'emploi

La culture de parcours professionnels est encore peu partagée dans la fonction publique, notamment du fait de la stabilité permise par le statut.

Porteuse de compétences nouvelles, les mobilités doivent pourtant être encouragées au sein de la même entité d'abord, mais aussi entre collectivités, notamment au sein d'un même bassin d'emploi, et entre versants de la fonction publique. Enfin, les allers-retours public-privé apporteront diversité et innovations pour relever les nombreux défis de l'action publique.



### Renforcer la culture de la mobilité auprès des fonctionnaires territoriaux

Si la logique statutaire permet à tout.e fonctionnaire de monter en grade, elle ne l'invite pas automatiquement à penser développement des compétences, diversité des expériences métier, mobilités...

La plupart des grandes collectivités renforcent leurs dispositifs de management des compétences, notamment par la formation et le tutorat, et développent une offre de services RH pour dynamiser les mobilités internes, tout en sensibilisant et responsabilisant les agents sur la gestion de leurs parcours. Pour les collectivités de taille plus modeste, cette fonction est développée par les centres de gestion.



### Décloisonner les fonctions publiques en levant les freins à la mobilité

Même pour les agents qui s'inscrivent dans une dynamique de mobilité, elle se réalise la plupart du temps au sein d'une même collectivité, et le plus souvent de la même fonction publique.

Or, la richesse et la diversité de ces expériences contribue à la montée en compétences et à l'agilité des agents, toutes deux utiles à accompagner un service public en constante évolution.

Afin d'amener les agents publics à projeter leur carrière au-delà de leur primo-employeur et à évoluer au sein de la Fonction publique avec toutes ses opportunités, il est urgent de lever les barrières statutaires aux mobilités en :

- **baissant le taux de charges sociales des agents en détachement de l'Etat vers la FPT ;**
- **assurant la portabilité des CDI à toutes les fonctions publiques ;**
- **lançant une campagne d'information auprès des agents publics** pour les sensibiliser aux possibilités de mobilités : détachement, intégration...
- **développant les bourses d'emplois inter fonction publique** afin d'augmenter la visibilité des offres ;
- **supprimant les (doubles) passages en CAP dans le cadre des détachements.**



### Promouvoir l'approche par bassin d'emploi

Favoriser la mobilité au sein de la fonction publique implique de décupler les possibilités. Pour ce faire, la lisibilité des opportunités d'emplois inter-fonctions publiques sur un territoire est souvent trop faible.

En cohérence avec les politiques territoriales de développement économique et d'emploi, il est nécessaire de :

- **Renforcer la coordination entre employeurs publics sur la base d'objectifs partagés.** Plusieurs employeurs publics pourraient constituer un réseau animé par un chef de file afin d'échanger sur leur stratégie et porter une vision partagée de la transformation publique : **observation partagée des métiers et de l'emploi publics, organisation avec des engagements réciproques en matière de relais des offres d'une bourse à l'emploi public local, développement d'une politique de "marque de territoire" pour les profils difficiles à recruter/fidéliser, mutualisations en matière de santé au travail...**
- **Mettre en œuvre dans les délais les dispositions de l'ordonnance n°2017-543 favorisant la mobilité des fonctionnaires.** Elle prévoit la mise en place d'un espace numérique commun au 1er janvier 2019 pour la diffusion des offres d'emploi des trois fonctions publiques et ainsi procéder à la publication obligatoire de toutes les offres de postes permanents.
- **Rénover le modèle des conférences annuelles de l'emploi public local afin de créer des dynamiques avec l'ensemble des employeurs publics et de Pôle Emploi.** Elle pourrait intégrer dans un second temps les employeurs privés pour favoriser le développement de passerelles entre les deux secteurs, en particulier sur les missions de transformation.
- **Inciter les employeurs publics d'un bassin d'emploi à créer un écosystème collaboratif de l'innovation RH,** notamment en travaillant avec des startups RH pour partager les répertoires métiers et ainsi identifier des perspectives de mobilité et de mutualisation de recrutements.

*Pour l'Association des DRH des grandes collectivités, ce Pacte de confiance doit donner cohérence et ambition aux réformes et emmener avec elles, celles et ceux qui font vivre au quotidien le service public.*

*Après avoir contribué à Action publique 2022, l'Association des DRH des grandes collectivités réaffirme son attachement, dans le droit fil des propositions qu'elle a formulées lors de la campagne présidentielle, à défendre une action publique qui soit au plus près des besoins et des attentes des usagers du service public.*

## **Contacts presse**

Johan Theuret  
[j.theuret@rennesmetropole.fr](mailto:j.theuret@rennesmetropole.fr)

Aude Fournier  
[aude.fournier@lenord.fr](mailto:aude.fournier@lenord.fr)



[www.drh-attitude.fr](http://www.drh-attitude.fr)

**ASSOCIATION DES DRH DES GRANDES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**