conférence nationale
CNET
de l'emploi territorial

4

Conférence nationale de l'emploi territorial

Dossier documentaire

27 mars 2019

FNCDG
Fédération Nationale
des Centres de Gestion
de la Fonction Publique Territoriale

WEKA .media .jobs .fr

4

Conférence nationale de l'emploi territorial

Dossier documentaire

27 mars 2019

Sommaire

Présentation de la Conférence nationale de l'emploi territorial (CNET) 3

Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2018 7

4e édition du baromètre HoRHizons 11

7e édition du Panorama national de l'emploi territorial 15

Table ronde n° 1 : quelle réforme de la fonction publique ? 21

Table ronde n° 2 : comment favoriser la mobilité ? 59

Présentation de la Conférence nationale de l'emploi territorial (CNET)

L'article 27 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, introduit par la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale, prévoit la réunion annuelle d'une conférence régionale de l'emploi.

Le centre de gestion coordonnateur doit organiser une fois par an, au moins, une conférence associant les CDG ainsi que les représentants des collectivités non affiliées, pour assurer la coordination de l'exercice, par eux, de leurs missions en matière d'emploi public territorial et d'organisation des concours de recrutement.

Par ailleurs, les délégations régionales ou interdépartementales du CNFPT ainsi que les organisations syndicales représentatives au niveau national et siégeant au CSFPT participent à cette conférence pour toute question relative à la formation des agents territoriaux.

L'article 27-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 prévoit également l'organisation d'une conférence nationale.

La vocation essentielle de cette conférence est de définir des orientations stratégiques et de présenter des axes prioritaires en matière d'emploi et de recrutement, dégagés au regard des réalités locales.

Elle a pour but d'assurer la coordination des centres de gestion et des employeurs non affiliés en matière d'emploi public territorial et d'organisation des concours.

La Conférence nationale de l'emploi territorial (CNET), organisée depuis 2012 par la Fédération, l'ANDCDG et les centres coordonnateurs, constitue un temps fort d'échanges et de travail entre l'ensemble des acteurs pour coordonner les initiatives et les projets dans le cadre de la construction d'une politique nationale de l'emploi public territorial.

Le public visé par ces conférences regroupe les employeurs territoriaux (élus), les décideurs locaux (directeurs généraux de services) les gestionnaires des ressources humaines (directeurs des ressources humaines) des collectivités et établissements publics locaux. D'une manière générale, tous ceux qui ont des responsabilités en matière de ressources humaines dans la fonction publique territoriale sont appelés à participer à ces événements.

D'autres partenaires peuvent également être associés : les pouvoirs publics, les représentants des deux autres fonctions publiques ou des entreprises parapubliques, le CNFPT, le CSFPT, les associations d'élus, les associations catégorielles, l'INSEE, Pôle emploi, l'AFPA, la CNRACL, le FNP, le FIPHFP, la presse spécialisée et généraliste…

Pour les centres de gestion, il s'agit de se poser en acteurs incontournables de la fonction publique territoriale en démontrant leur détermination à piloter les démarches d'analyse de l'emploi territorial et de recherche de solutions pratiques aux difficultés qui y sont liées. Les centres sont déjà, de par l'étendue de leurs missions, des interlocuteurs importants en matière d'emploi territorial.

En effet, les attributions de ces établissements en matière de concours (recensement des besoins, gestion des listes d'aptitude), de gestion des dossiers individuels de carrière, de bourse de l'emploi (rapprochement des offres et demandes d'emploi), en font les détenteurs d'informations indispensables et leur expertise statutaire est, à elle seule, un argument de poids pour appuyer leur légitimité à animer une conférence nationale pour l'emploi.

Pour l'ensemble des acteurs de la gestion de ressources humaines, ces conférences sont le moment privilégié de réfléchir aux nouveaux défis de la fonction publique territoriale et de prendre en compte de nouvelles réalités économiques et sociologiques afin de :

- répondre aux attentes des citoyens en mettant en place les procédures et méthodes pour améliorer la réactivité des services aux demandes des usagers ;
- réagir aux besoins des élus employeurs, liés au développement de l'intercommunalité, au mouvement de décentralisation, au choc démographique, à la nécessaire maîtrise des dépenses publiques ;
- valoriser les compétences des personnels territoriaux afin d'assurer l'attractivité des carrières dans les collectivités locales, nécessaire à la bonne marche des services publics locaux.

Les centres coordonnateurs, l'ANDCDG et la Fédération ont organisé la première Conférence nationale de l'emploi territorial le 22 mars 2012 en présence du ministre de la Fonction publique François Sauvadet.

À l'occasion des différentes tables rondes et des ateliers traitant de nombreux sujets d'actualité pour le monde territorial, les centres de gestion ont esquissé 15 pistes de réflexion en vue d'améliorer le statut.

La deuxième conférence, organisée le 16 décembre 2014, s'est axée autour de trois problématiques :

- la maîtrise des effectifs ;
- la mutualisation des services et leurs impacts sur la gestion des ressources humaines ;
- la gestion des âges et le maintien dans l'emploi.

En introduction de la troisième conférence nationale, organisée le 17 novembre 2016, trois panoramas de l'emploi ont été présentés :

- le baromètre HoRHizons 2016 (AMF, ADF, Régions de France, FNCDG, CNFPT) ;
- le 5e panorama de l'emploi territorial (FNCDG/ANDCDG) ;
- le guide « *Données sociales sous le prisme des nouvelles régions* » (FNCDG/ANDCDG).

Plusieurs sujets ont été abordés dans le courant de cette journée sous la forme de deux tables rondes :

- la recomposition du bloc local et l'indispensable mise en œuvre de la GPEEC ;
- la gestion de l'absence pour raison médicale.

Chaque conférence a rassemblé plus de 200 élus, DGS et DRH, collaborateurs de collectivités locales, de structures intercommunales et de centres de gestion.

Par ailleurs, la DGCL, la DGAFP, le CSFPT, l'AMF, l'ADF, Régions de France, l'AdCF, le CNFPT et l'ensemble de nos partenaires ont assisté aux débats.

Ces conférences ont été l'occasion pour la FNCDG de présenter des propositions d'évolution de la fonction publique territoriale dont certaines ont été reprises par la loi déontologie n° 2016-483 du 20 avril 2016 et par l'ordonnance n° 2017-53 du 19 janvier 2017 portant diverses dispositions relatives au compte personnel d'activité, à la formation et à la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique.

PROPOSITIONS CNET 2012

Emploi, GPEEC

1. Créer des observatoires régionaux de l'emploi territorial
2. Faire des centres de gestion des acteurs majeurs de la statistique de la fonction publique territoriale en accédant aux données SIASP de l'INSEE
3. Élaborer un réseau national des bourses de l'emploi et faciliter l'agrégation statistique aux niveaux régional et national
4. Créer un outil informatisé permettant d'assurer un suivi statistique, année après année, des agents en CDI et titularisés
5. Confier aux centres de gestion la création et la gestion du dossier numérique de l'agent

Carrière et statut

6. Harmoniser les pratiques des sélections professionnelles dans le cadre des commissions d'évaluation professionnelle et édicter un modèle d'entretien
7. Étendre le champ des commissions consultatives paritaires aux agents en CDI dans le cadre de la loi du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire
8. Permettre la création d'un compte financier regroupant la valeur des jours épargnés dans le cadre du compte épargne-temps et en confier la gestion aux centres de gestion

Santé et sécurité au travail

9. Créer une situation administrative de reclassement
10. Réformer le recours au temps partiel thérapeutique
11. Rendre obligatoire un entretien « *bilan de carrière* » au milieu de la carrière d'un agent
12. Identifier, dans le répertoire des métiers du CNFPT, les métiers considérés à risque et prévoir un suivi individualisé des agents exerçant ces métiers
13. Créer un tour extérieur pour le recrutement et la formation des médecins du travail

Concours

14. Modifier le système de compensation du CNFPT et autoriser les centres de gestion à lever la part de cotisation correspondante directement auprès des collectivités locales
15. Mettre fin à l'obligation de publier dans au moins un quotidien d'information générale à diffusion nationale ou régionale les arrêtés d'ouverture à certains concours

PROPOSITIONS CNET 2014

Renforcer la coordination, au moins au niveau régional, en matière d'emploi

1. Développer les observatoires régionaux de l'emploi territorial
2. Étendre l'exercice de missions gérées en commun aux agents de catégorie B

Le statut de la fonction publique territoriale et la carrière des agents

3. Piloter le déploiement du dossier individuel des agents publics sur support électronique dans le cadre d'un accès distant proposé aux collectivités
4. Créer un compte financier regroupant la valeur des jours épargnés dans le cadre du CET et en confier la gestion aux centres de gestion
5. Maintenir la possibilité ouverte à tous les agents publics de disposer, parallèlement à l'exercice de leurs fonctions, du statut d'auto-entrepreneur
6. Ne pas harmoniser l'échelle des sanctions disciplinaires dans la fonction publique, les particularismes de la fonction territoriale devant être préservés

La santé et la sécurité au travail

7. Réformer le recours au temps partiel thérapeutique en autorisant l'agent placé en congé de maladie à bénéficier d'un temps partiel thérapeutique dès le troisième mois d'arrêt
8. Créer une situation administrative de reclassement
9. Rendre obligatoire un entretien « *bilan de carrière* » d'un agent
10. Renforcer le champ des missions exercées obligatoirement pour toutes les collectivités par les centres de gestion avec deux missions : le secrétariat du comité médical et de la commission de réforme
11. Favoriser et simplifier l'accès aux dispositifs de complémentaire santé et de prévoyance des agents territoriaux

Les concours territoriaux

12. Autoriser les centres de gestion à lever la cotisation directement auprès des employeurs locaux en mettant un terme au système de compensation du CNFPT
13. Modifier les épreuves du concours d'ATSEM et plus généralement réformer les concours de la filière médico-sociale

Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2018

Le rapport annuel sur l'état de la fonction publique a été publié en novembre 2018. Ce rapport fournit les principales données sur les trois versants de la fonction publique.

Le titre 1 ***« Politiques et pratiques des ressources humaines »*** présente les actions conduites et les réformes initiées ou envisagées en matière de politiques des ressources humaines dans la fonction publique, notamment dans le cadre du programme « *Action publique 2022* ».

Sont exposées les actions menées pour soutenir la rémunération des agents publics notamment par l'application du protocole d'accord sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations (PPCR) ainsi que par la compensation de la hausse de la contribution sociale généralisée (CSG). Certaines politiques de ressources humaines pouvant agir comme un levier de transformation de la fonction publique sont également présentées : le schéma directeur de la formation professionnelle tout au long de la vie des agents, la création d'un portail de l'emploi public commun aux trois versants de la fonction publique assortie d'une obligation de publication des emplois vacants, la simplification et la dématérialisation de la gestion des agents ainsi que le déploiement des plates-formes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (PFRH).

Enfin, le titre I établit le bilan de politiques destinées à améliorer l'accès à la fonction publique et les conditions de travail des agents : les nouveaux dispositifs de recrutement tels que l'apprentissage et les contrats PACTE et PRAB, les classes préparatoires intégrées (CPI), la prévention des conflits d'intérêts, la protection de la santé au travail.

Le titre 2 ***« Faits et chiffres »*** offre un panorama chiffré sur la situation des trois versants de la fonction publique en matière d'emploi public, de recrutements et de parcours professionnels, de salaires, de temps et de conditions de travail et de politique sociale.

Un dossier thématique propose une analyse approfondie sur l'attractivité de la fonction publique. Il précise qui sont les jeunes qui participent aux concours de la

fonction publique et quelles sont leurs motivations. Un jeune sur dix ayant quitté le système éducatif en 2013 déclare trois ans plus tard avoir déjà participé à au moins un concours permettant de devenir fonctionnaire.

Au 31 décembre 2016, le nombre d'agents publics était de 5,48 millions hors bénéficiaires des contrats aidés, soit un emploi sur cinq, en hausse de 0,5 % par rapport à l'année précédente en raison de recrutements accrus dans la fonction publique de l'État (+ 1,2 %) dans des secteurs prioritaires comme l'enseignement, la justice ou la défense.

Le nombre d'agents dans la fonction publique hospitalière continue de croître également mais la hausse est plus modeste (+ 0,4 % et + 0,2 % y compris les bénéficiaires de contrats aidés), inférieure à la tendance des dix dernières années.

L'emploi territorial confirme sa diminution : selon que l'on prenne ou non en compte les bénéficiaires de contrats aidés, il baisse de 0,4 % ou de 0,2 %.

L'augmentation du nombre d'agents s'accompagne d'une baisse du nombre de fonctionnaires (– 0,1 %), catégorie qui constitue plus de 70 % de l'emploi public. La croissance observée provient d'une hausse importante du nombre de contractuels qui sont 967 000 fin 2016 (+ 2,8 %), particulièrement dans la FPH (+ 3,6 %) et dans la FPE (+ 4,8 %). La hausse est plus mesurée dans la FPT (+ 0,2 %).

Dans la fonction publique, 54 % des contractuels sont en contrat à durée déterminée En 2016, 46 % des contractuels ont un contrat à durée indéterminée (CDI) et 54 % un contrat à durée déterminée (CDD). Une très large majorité des contractuels en CDD ont un contrat de courte durée : 70 % ont un contrat d'une durée inférieure à un an et seuls 9 % ont un contrat de plus de trois ans. Par versant, la FPE emploie davantage de CDI (55 %) et la durée des CDD y est supérieure à celle dans les autres versants : 59 % ont un contrat d'une durée inférieure à un an et 15 % un contrat de plus de trois ans.

Figure V 1.E3-1 : Répartition des contractuels par type de contrat et durée en 2016

En %	Répartition CDI / CDD		Répartition des CDD par durée		
	CDI	CDD	CDD < 1 an	CDD 1 à 3 ans	CDD > 3 ans
Fonction publique de l'État	54,5	45	59,3	26	14,7
Fonction publique territoriale	33,7	65,4	72,9	21,2	5,9
Fonction publique hospitalière	46,6	52,6	85,4	11,3	3,3
Ensemble de la fonction publique	45,5	53,8	70,2	21,2	8,7

Source : Insee, enquêtes Emploi. Traitement DGAFP - Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.
Champ : France, agents de la fonction publique. Hors bénéficiaires de contrats aidés.
Lecture : Parmi les contractuels de la fonction publique, 53,8 % sont en CDD en 2016.

Figure V 1-7 : Évolution des effectifs par statut dans la fonction publique entre 2006 et 2016

	Au 31 décembre 2016		Évolution par rapport à 2015		Évolution annuelle moyenne entre 2006 et 2016	
	Effectifs	Structure (en %)	Effectifs (en %)	Structure (en point de %)	Effectifs (en %)	Structure (en point de %)
FPE						
Fonctionnaires	1 545 827	63,7	0,2	-0,6	-1,5	-0,4
Contractuels	397 125	16,4	4,8	0,6	2,4	0,5
Militaires	305 410	12,6	1,7	0,1	-1,3	-0,1
Autres catégories et statuts(1)	178 330	7,3	1,1	0,0	-1,1	0,0
Total	**2 426 692**	**100,0**	**1,2**		**-0,9**	
FPT						
Fonctionnaires(2)	1 469 265	77,9	-0,2	0,0	1,9	0,2
Contractuels	356 806	18,9	0,2	0,1	0,8	-0,1
Autres catégories et statuts(1)	59 749	3,2	-2,0	-0,1	-0,8	-0,1
Total	**1 885 820**	**100,0**	**-0,2**		**1,6**	
FPH						
Fonctionnaires	832 938	71,3	-0,4	-0,6	0,3	-0,6
Contractuels	212 640	18,2	3,6	0,6	4,1	0,5
Autres catégories et statuts(1)	122 112	10,5	0,4	0,0	1,8	0,1
Total	**1 167 690**	**100,0**	**0,4**		**1,0**	
Ensemble de la fonction publique						
Fonctionnaires(2)	3 848 030	70,2	-0,1	-0,4	0,1	-0,2
Contractuels	966 571	17,6	2,8	0,4	2,1	0,3
Militaires	305 410	5,6	1,7	0,1	-1,3	-0,1
Autres catégories et statuts(1)	360 191	6,6	0,3	0,0	-0,2	0,0
Total	**5 480 202**	**100,0**	**0,5**		**0,3**	

Sources : FGE, Colter, DADS, Siasp, Insee ; enquête SAE, Drees. Traitement DGAFP - Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.
Champ : Emplois principaux, tous statuts, situés en France (métropole + DOM, hors COM et étranger), hors Mayotte. Hors bénéficiaires de contrats aidés.
(1) La catégorie «autres catégories et statuts» recouvre principalement des enseignants et documentalistes des établissements privés sous contrat et des ouvriers d'État dans la FPE, des assistants maternels et familiaux dans la FPT, des médecins dans la FPH et des apprentis dans les trois versants.
(2) Pour respecter le secret statistique, dans la FPT, les militaires sont regroupés avec les fonctionnaires et les militaires volontaires avec les contractuels (au total 1 900 sapeurs-pompiers de Marseille).

En 2016, la fonction publique est composée de 35 % d'agents de catégorie A, de 20 % d'agents de catégorie B et de 45 % d'agents de catégorie C. Cette répartition des agents par catégorie hiérarchique diffère fortement selon le versant.

Figure V 1-8 : Répartition par catégorie hiérarchique(*) des effectifs des trois versants de la fonction publique en 2016

	Catégorie A		Catégorie B		Catégorie C	
	2006	2016	2006	2016	2006	2016
Fonction publique de l'État (ministères et EPA)	**48,2**	**55,6**	**26,5**	**24,4**	**25,4**	**20,0**
Agents civils	54,0	61,9	21,8	20,2	24,2	17,9
dont enseignants(1)	*95,6*	*99,2*	*4,4*	*0,8*	*0,0*	*0,0*
hors enseignants	*23,2*	*29,0*	*34,7*	*37,3*	*42,1*	*33,7*
Militaires	12,9	12,4	54,7	53,5	32,5	34,1
Fonction publique territoriale	**8,7**	**9,7**	**13,8**	**14,7**	**77,5**	**75,6**
Fonction publique hospitalière	**16,0**	**32,9**	**35,6**	**19,1**	**48,4**	**48,0**
Total	**29,4**	**35,0**	**24,0**	**19,9**	**46,6**	**45,1**
dont civils hors enseignants	*15,2*	*21,4*	*25,8*	*22,0*	*59,0*	*56,6*

Sources : FGE, Colter, DADS, Siasp, Insee ; enquête SAE. Traitement DGAFP - Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.
Champ : Emplois principaux, tous statuts, situés en métropole et DOM (hors Mayotte), hors COM et étranger. Hors bénéficiaires de contrats aidés.
(1) Enseignants : professeurs de l'enseignement supérieur, professeurs agrégés, certifiés et assimilés, enseignants en coopération, professeurs des collèges et maîtres auxiliaires, instituteurs et assimilés, élèves enseignants. Hors chercheurs.
(*) La catégorie hiérarchique n'est pas toujours déterminée dans les sources statistiques utilisées. Chaque année, elle n'est pas déterminable pour une proportion de 1 % à 2 % des agents. Un redressement est donc effectué.

La part des femmes dans l'emploi public continue d'augmenter pour atteindre 61,5 %, leur part augmentant quel que soit le versant ou la catégorie hiérarchique considérée.

Les agents de la fonction publique sont en moyenne plus âgés que les salariés du secteur privé, 43 ans contre 41 ans en moyenne.

La part des agents de 50 ans et plus continue d'augmenter et représente 33,4 % de l'effectif total de la fonction publique. À l'inverse, la part des moins de 30 ans est de 14,2 %.

C'est dans la FPT que la moyenne d'âge est la plus élevée (45,2 ans). Les agents de 50 ans et plus représentent 40 % des agents, en hausse de 1,1 point par rapport à 2015. C'est dans la filière technique, qui regroupe 44 % des agents territoriaux, que la part des agents âgés de 50 ans ou plus est la plus élevée (45,4 %, en hausse de 1,4 point en 2016 et de + 8,4 points en cinq ans). Symétriquement, la part des moins de 30 ans est particulièrement faible dans ce versant et cette part continue de baisser. Fin 2016, à peine plus d'un agent territorial sur dix a moins de 30 ans, une proportion en baisse de 1,3 point entre fin 2010 et fin 2016. La filière la plus jeune est la filière « *animation* », 30,2 % des agents y sont âgés de moins de 30 ans (en baisse de 1,9 point par rapport à 2015).

Figure V.1-13 : Répartition des effectifs de la fonction publique par catégorie hiérarchique, par sexe et tranche d'âge

	Situation au 31 décembre 2016				Évolution entre les 31 décembre 2015 et 2016			
	Part des femmes (en %)	Part des hommes (en %)	Part des moins de 30 ans (en %)	Part des 50 ans et plus (en %)	Part des femmes (en point de %)	Part des hommes (en point de %)	Part des moins de 30 ans (en point de %)	Part des 50 ans et plus (en point de%)
Catégorie A	64,4	35,6	13,4	30,8	0,3	-0,3	-0,1	0,4
dont A+	41,0	59,0	1,9	47,5	0,7	-0,7	0,0	0,6
Catégorie B	55,6	44,4	14,6	30,4	0,1	-0,1	-0,2	0,4
Catégorie C	63,2	36,8	14,5	36,8	0,0	0,0	0,2	0,8
Toutes catégories	**62,1**	**37,9**	**14,2**	**33,4**	**0,1**	**-0,1**	**0,0**	**0,5**

Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP - Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.
Champ : Emplois principaux, tous statuts situés en métropole et DOM (hors Mayotte), hors COM et étranger. Hors bénéficiaires de contrats aidés.

La rotation du personnel s'accroît en 2016 : le nombre d'entrants croît de 8,7 % tandis que le nombre de sortants augmente de 2,1%.

En 2016, le nombre de recrutements externes sur concours dans la FPT et dans la FPE a diminué par rapport à 2015, passant de 49 307 à 48 229 (38 827 dans la FPE et 9 402 dans la FPT), auxquels s'ajoutent 21 134 recrutements externes sans concours (1 382 dans la FPE et 19 752 dans la FPT).

La FPT a recruté 2 182 agents de moins que l'année précédente (– 7,0 %). Après la baisse de 2014 et la reprise de 2015, les sélections sans concours en catégorie C continuent de progresser (19 752 en 2016 après 18 156). En revanche, les recrutements sur concours en catégorie B sont moins nombreux (– 21 % en 2016, soit 1 024 agents en moins qu'en 2015) alors que ceux de catégories A et C sur concours baissent respectivement de – 187 et – 2 567.

En 2017, le nombre global de départs à la retraite de fonctionnaires, affiliés à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) et au Service des retraites de l'État (SRE), poursuit sa progression entamée en 2015.

L'âge moyen de départ à la retraite progresse pour les agents civils de la FPE (61,3 ans), de la FPH (59,7 ans) et de la FPT (61,3 ans).

Dans l'ensemble de la fonction publique en 2016, le salaire mensuel brut moyen par agent en équivalent temps plein, y compris les bénéficiaires de contrats aidés, s'élève à 2 714 euros. Il est de 3 058 € dans la fonction publique de l'État, de 2 303 € dans la fonction publique territoriale et de 2 736 € dans la fonction publique hospitalière.

4e édition du baromètre HoRHizons

En octobre 2018, a été diffusée la **4e édition du baromètre HoRHizons**.

En 2015, l'AMF, en association avec le CNFPT et la FNCDG, avait souhaité créer un outil permettant aux élus locaux de disposer d'éléments chiffrés fiables et récents et de dégager des tendances sur les politiques de gestion des ressources humaines.

Cette quatrième étude annuelle, lancée depuis 2017 par 5 acteurs de la fonction publique territoriale : l'AMF, Régions de France, l'ADF, la FNCDG et le CNFPT, est bâtie sur des éléments structurels et conjoncturels permettant des photographies, projections et perspectives des ressources humaines des communes et EPCI.

HoRHizons 2018 s'appuie sur une enquête CNFPT réalisée par le CSA entre le 31 mai et le 22 juin 2018 auprès d'un échantillon de 806 collectivités et établissements publics territoriaux (10 régions, 31 départements, 597 communes, 24 communautés d'agglomération, 141 communautés de communes, 1 communauté urbaine et 1 métropole).

L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE

Les dépenses de personnel continuent de stagner en 2018 pour la moitié des répondants (50 %, – 3 points par rapport à 2016).

Cependant, on constate une croissance plus marquée des dépenses de personnel cette année pour certains types de collectivités ou d'établissements. En effet, 40 % des répondants indiquent que ces dépenses sont en augmentation (contre 34 % en 2016). Cela concerne principalement les communautés de communes (65 %) et les régions (58 %) qui sont les deux niveaux les plus impactés par les transferts de personnel et les réorganisations de services.

La réduction des dépenses de personnel concerne quant à elle 9 % des répondants contre 12 % en 2017, et majoritairement les communes.

Comme en 2017, les nouvelles mesures statutaires (47 %) et la mise en œuvre de la réforme territoriale (42 %) constituent les principales explications de l'évolution des dépenses. Cependant, elles le sont dans une proportion moindre que l'année dernière en raison de la mise en place progressive de ces mesures.

Les autres facteurs d'évolution des dépenses sont les transferts de compétences (39 % contre 32 % en 2017), la mise en place du RIFSEEP (33 %), les modifications dans la gestion des services publics (22 % contre 28 % en 2017) et la mise en place du contrat de confiance (5 %).

L'optimisation du temps de travail constitue le premier levier activé par les collectivités pour maîtriser la masse salariale (59 %). Ce levier est principalement mis en œuvre par les régions et les communes de 3 500 à 20 000 habitants.

La réforme territoriale et les mouvements de mutualisation ont également été l'occasion de contenir les dépenses de personnel. Les collectivités travaillent également sur la réduction du nombre d'agents employés. Dans ce cadre, plusieurs actions ont pu être mises en œuvre : la limitation des remplacements sur postes permanents (46 %), le non-renouvellement des contrats (30 %) et le non-remplacement des départs à la retraite (27 %). Il est à noter que les communes de plus petite taille limitent moins les remplacements, levier majoritairement activé par les départements et les communes de plus de 20 000 habitants.

Les collectivités s'engagent également dans la prévention de l'absentéisme (42 %), à des niveaux différents selon la strate de la collectivité ou de l'établissement.

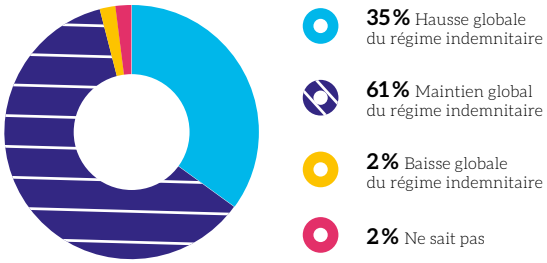
Tous ces leviers permettent de corroborer les chiffres de la DGCL sur la réduction des effectifs de la fonction publique territoriale en 2016.

LE NOUVEAU RÉGIME INDEMNITAIRE ET LA QUESTION DE LA MANIÈRE DE SERVIR

La mise en place du nouveau régime indemnitaire, prévue par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014, a déjà fait l'objet d'une délibération pour plus de 6 collectivités sur 10, un résultat en nette hausse depuis 2016 (+ 50 points). Il est à noter que les communes de 3 500 à 20 000 habitants (81 %), les communautés de communes (76 %) et les régions (73 %) ont, dans une part plus large, pris ces délibérations.

Dans la grande majorité des collectivités et EPCI, la mise en place du RIFSEEP se traduit par le maintien du régime indemnitaire des agents (61 %) et dans plus d'un tiers d'entre eux, par une hausse. Dans les communes de moins de 20 000 habitants est majoritairement observé un maintien du régime antérieur.

Mise en place du nouveau régime indemnitaire



Lorsque les collectivités et les EPCI ont délibéré en faveur du RIFSEEP, 42 % d'entre eux ont activé le CIA. Il a été instauré dans la majorité des communes de 3 500 à 20 000 habitants (55 %), dans les communautés de communes (47 %) et dans les régions (43 %). Seul un cinquième des départements a mis en œuvre le complément indemnitaire annuel.

Le Conseil constitutionnel, dans une décision QPC n° 2018-727 du 13 juillet 2018, a déclaré les dispositions de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 conformes à la Constitution et notamment au principe de libre administration des collectivités. Ainsi, il est fait obligation aux collectivités territoriales d'instituer à côté de l'IFSE, le CIA.

LES PERSPECTIVES DE REMPLACEMENT ET DE RECRUTEMENT

Perspectives de recrutement

Les perspectives de recrutement sont à la hausse. En effet, la part des collectivités et EPCI qui envisagent de recruter en 2018 est de 36 %. Ce taux connaît une croissance progressive depuis 2015 (17 %), 2016 (23 %) et 2 017 (26 %).

Ces prévisions de recrutement concernent en particulier les collectivités de taille importante : les régions, les départements et les communes de plus de 20 000 habitants. En effet, seules 19 % des communes de moins de 3 500 habitants évoquent une volonté de recruter.

Le remplacement des départs constitue toujours la première raison de recrutement (51 % contre 44 % en 2017). Seuls 13 % des répondants font état de créations

de postes en 2018. Ce chiffre, après avoir connu une hausse en 2017 (21 %), est le plus bas depuis 2015.

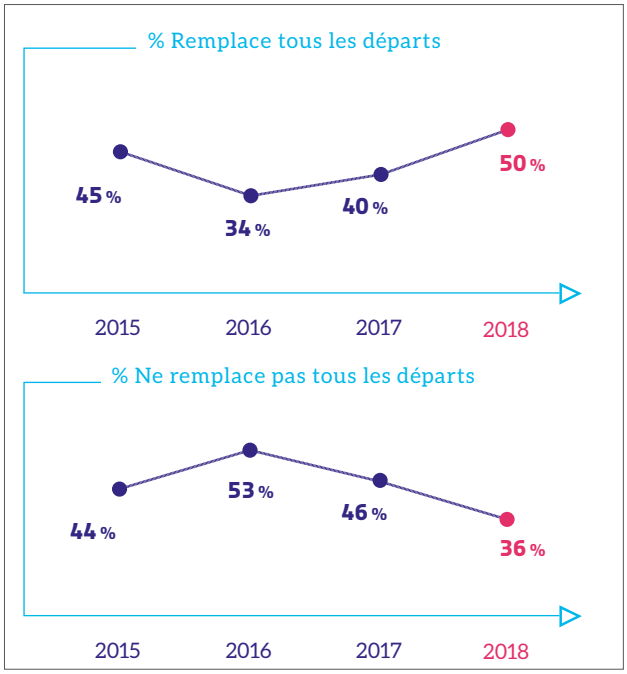
Les collectivités et EPCI prévoient surtout de créer des postes dans les services techniques (50 % contre 58 % en 2017), les secteurs « *aménagement et développement* » (urbanisme, politique de la ville, transports, action économique, environnement, emploi, Europe et international) (49 % contre 54 % en 2017), « *enfance, éducation, jeunesse* » (44 % contre 40 % en 2017) et les fonctions supports (43 %).

Il est à noter une évolution à la hausse des projets de création de postes dans les secteurs du social, de la sécurité et de la santé, secteurs dans lesquels il existe des fortes tensions de recrutement.

Remplacement des départs

Une collectivité sur deux envisage de remplacer tous les départs (50 %). Ce taux est en nette progression par rapport à 2016 (46 %) et 2017 (40 %). Le non-remplacement de tous les départs représente encore 36 % des choix exprimés par les répondants et est principalement expliqué par la réorganisation de services.

Parmi les autres raisons évoquées pour ne pas remplacer tous les départs figurent les transferts de compétences, la suppression ou la délégation des missions et la numérisation des services.



Ce sont principalement les communes de plus de 20 000 habitants et les départements qui remplaceront le moins.

LA POLITIQUE DE FORMATION

Pour les trois quarts des collectivités et établissements, les dépenses consacrées à la formation sont stables et augmentent pour 19 % d'entre eux.

Les dépenses de formation ont été renforcées dans les régions et les communautés de communes et n'évoluent pas dans les communes de moins de 3 500 habitants. La mise en œuvre de la réforme territoriale a conduit les collectivités et EPCI à renforcer la ligne managériale et à développer l'angle de la professionnalisation des agents, ce qui a entraîné de nouveaux besoins de formation.

22 % des collectivités ont aménagé leur règlement pour autoriser la formation à distance sur le lieu de travail. Une part équivalente de collectivités et d'établissements (21 %) compte le faire.

Cette pratique est davantage répandue dans les régions (62 % d'entre elles l'ont fait). Cela s'explique, en particulier, par des périmètres géographiques élargis suite à la réforme territoriale.

Les formations métiers et les formations initiales constituent les deux axes prioritaires des politiques de formation des collectivités (respectivement 73 % et 61 %). Les autres axes prioritaires sont les formations aux outils numériques (52 %), les préparations aux concours (49 %), les formations aux compétences transverses (41 %) et les formations managériales (30 %).

Toutefois, les politiques de formation sont différentes selon la strate des collectivités et établissements.

Les formations au management, les préparations aux concours, les formations aux outils numériques sont moins proposées dans les communes de moins de 3 500 habitants et dans les communautés de communes, alors qu'elles sont quasi généralisées dans les conseils départementaux et régionaux.

LA SANTÉ/SÉCURITÉ AU TRAVAIL ET LA PROTECTION SOCIALE

Les situations d'inaptitude

28 % des répondants constatent une augmentation des situations d'inaptitude dans leurs structures, ce chiffre augmente par rapport à 2017 (+ 4 points).

Ce phénomène touche principalement les collectivités de taille importante comme les régions (91 %), les départements (79 %) et les communes de plus de 20 000 habitants (78 %). En parallèle, 14 % des collectivités constatent également une augmentation des demandes de retraite pour invalidité. Ce chiffre est également en nette augmentation par rapport à 2017 (+ 7 points).

La protection sociale complémentaire (PSC)

On constate une forte progression de la mise en place d'un dispositif de protection sociale complémentaire par convention et/ou labellisation dans les collectivités et établissements. En effet, 57 % des répondants l'ont instauré alors qu'ils n'étaient que 44 % en 2017. Cependant, près d'un tiers des collectivités et EPCI (31 %) expriment la volonté de ne pas instituer de PSC (39 % en 2017).

Par ailleurs, la protection sociale complémentaire est proposée majoritairement dans les structures de plus grande taille comme les régions et départements (respectivement 82 % et 90 %) et moins dans les communes de moins de 3 500 habitants (49 %).

La protection sociale complémentaire porte dans 30 % des répondants sur la prévoyance, dans 17 % uniquement sur la complémentaire santé et dans 51 % sur les deux types de prestations.

QUESTIONS D'ACTUALITÉ

Le délégué à la protection des données (DPD)

Depuis le 25 mai 2018, toutes les collectivités et EPCI doivent se mettre en conformité avec le RGPD (règlement européen sur la protection des données personnelles).

Moins d'un tiers (30 %) des collectivités a mis en place un délégué à la protection des données.

Là encore, la nomination d'un DPD est plus répandue dans les plus grandes structures (77 % des régions répondantes, 86 % des départements, 58 % dans les communes de plus de 20 000 habitants) que dans les communes de moins de 3 500 habitants (19 %).

Dans 53 % des cas, le DPD est un agent interne à la collectivité et dans 47 % des collectivités et établissements, la fonction est externalisée.

Le référent déontologue

17 % des collectivités et établissements ont mis en place un référent déontologue au sein de leur structure. Pour la majorité des répondants, il s'agit d'un service assuré par le centre de gestion. Les principales saisines traitées par le référent déontologue portent sur les questions relatives au cumul d'activités (38 %), aux conflits d'intérêts (34 %) et à la neutralité des agents (34 %).

Égalité femmes–hommes

En 2018, 54 % des collectivités et EPCI ont mis en place au moins une action relative à l'égalité femmes/hommes. Ce chiffre est en forte progression depuis 2015 (31 %). Cependant, ces actions sont principalement menées par des grandes collectivités bénéficiant de plus de moyens humains et financiers : les régions (91 %), les communes de 20 000 habitants et plus (83 %) et les départements (80 %).

Les actions mises en place concernent principalement le respect d'obligations légales ou réglementaires :

- le respect de la parité dans les instances de direction (37 % contre 26 % en 2017) ;
- l'adaptation et l'aménagement des horaires de réunion (26 % contre 22 % en 2017) ;
- la féminisation des fiches de poste (26 % contre 18 % en 2017) ;
- les actions sur la rémunération (18 % contre 10 % en 2017).

Mise en place du télétravail

12 % des répondants ont formalisé un accord ou sont en phase d'expérimentation pour permettre aux agents de faire du télétravail.

Le télétravail est plus développé dans les régions (60 %), les départements (43 %) que dans les communes de plus de 20 000 habitants (12 %) ou les communautés de communes (9 %).

Dialogue social

54 % des répondants ont engagé des négociations syndicales depuis le 1er janvier 2018. Celles-ci portent principalement sur la prévention des risques, la préparation des élections professionnelles, la mise en place d'un nouveau régime indemnitaire, la formation.

Les négociations syndicales sont moins répandues dans les collectivités de moins de 3 500 habitants et dans les communautés de communes (respectivement 59 % et 28 % n'ont engagé aucune négociation).

7e édition du Panorama national de l'emploi territorial

PANORAMA DE L'EMPLOI TERRITORIAL

7e édition

Les centres de gestion accompagnent le recueil des données alimentant le bilan social et se positionnent depuis quelques années comme des acteurs de premier plan quant à l'observation de l'emploi public territorial. Ceci, en complémentarité avec le CNFPT.

Si l'agrégation nationale des bilans sociaux est réalisée par le CNFPT, il nous apparaissait intéressant de présenter un panorama de chiffres clés autour des effectifs, mais également d'autres données issues de nos bourses de l'emploi, des concours, de la CNRACL. Ce panorama permet un regard annuel sur les ressources humaines des collectivités en présentant des tendances représentatives au niveau national.

Ce panorama est à la disposition de l'ensemble des collectivités. L'observation des données sociales est un outil d'aide à la décision, qui permet de mieux connaître les acteurs publics locaux en termes d'effectifs, d'évolution des métiers et des compétences et de pouvoir les situer dans un environnement socio-économique.

Les enquêtes et études menées par les CDG et les observatoires régionaux accompagnent les collectivités dans l'élaboration de leurs politiques de gestion des ressources humaines.

Elles constituent à la fois un repère mais aussi un point de départ afin d'établir les perspectives à moyen terme de l'évolution des emplois, des métiers, des compétences et des besoins en recrutement des collectivités et de leurs établissements publics.

MÉTHODOLOGIE

Le panorama de l'emploi territorial a été réalisé en s'appuyant sur les données les plus récentes disponibles (années 2015 et 2016).
L'analyse transversale de l'emploi territorial a nécessité le croisement de plusieurs sources de la DGAFP, de la DGCL, de l'INSEE, du CNFPT, de la CNRACL, de l'IRCANTEC et les données des centres de gestion traitées par l'ANDCDG.

LES EFFECTIFS DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

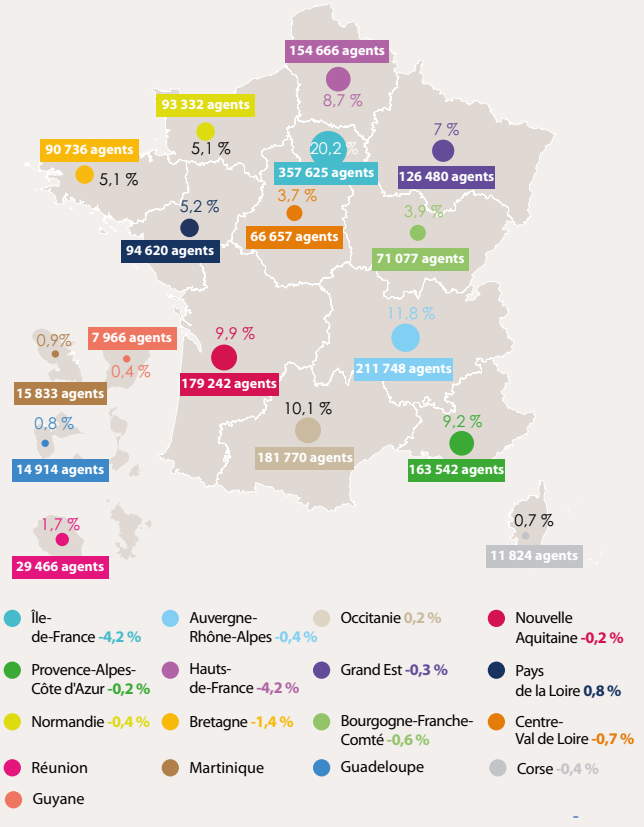
Au 31 décembre 2015, la fonction publique emploie plus de 5,451 millions d'agents publics. Le versant territorial représente 1 889 310 agents, soit près de 35 % de l'ensemble des agents publics.

Répartition des agents territoriaux par type de collectivités

	2014	2015	Part en 2015
Communes	1 034 795	1 021 856 *(-1,3 %)*	54,1 %
Départements	295 337	300 376 (+1,7 %)	15,9 %
Régions	81 476	91 885 *(+0,5 %)*	4,3 %
Total collectivités territoriales	1 411 608	1 414 117 *(-0,5 %)*	74,3 %
Établissements communaux	133 317	130 825 *(-1,9 %)*	6,9 %
Établissements intercommunaux	274 090	279 137 *(+1,8%)*	14,8 %
Établissements départementaux	67 254	67 027 *(-0,3 %)*	3,5 %
Autres EPA locaux	8 386	8 204 *(-2,2 %)*	0,4 %
Totalité	1 894 655	1 889 310 ***(-0,3 %)***	100 %

** - Source : Rapport annuel sur l'état de la fonction publique - DGAFP - Édition 2017.*

Répartition des agents territoriaux en 2015 par région



La typologie des effectifs de la fonction publique territoriale évolue peu dans le temps :

- majorité de femmes (60 %) ;
- proportion importante d'agents de catégorie C (75 %, alors que la catégorie B représente 15 % et la catégorie A 10 %) ;
- près de 8 agents sur 10 sont répartis dans trois filières : la filière technique (46 %), la filière administrative (23 %) et la filière « *sanitaire et sociale* » (sociale, médico-sociale et médico-technique) (14,4 %).

Au regard des évolutions institutionnelles, il semblait intéressant de se pencher sur la répartition géographique des agents territoriaux selon les nouvelles grandes régions.

La région Île-de-France arrive en tête avec 20 % de l'effectif national territorial.

Elle est suivie par les régions Auvergne-Rhône-Alpes (12 %), Occitanie (10 %) et Nouvelle-Aquitaine (10 %).

Les Hauts-de-France et la Provence-Alpes-Côte d'Azur pèsent chacune 9 %.

Le taux d'administration moyen est de 28,3 agents pour 1 000 habitants. La Martinique a le taux d'administration le plus fort, le Grand Est le plus faible.

Hors contrats aidés, les effectifs de la fonction publique territoriale diminuent pour la première fois en 2015 (– 0,3 %).

L'évolution est différente selon le type de collectivités :

- Seuls les régions, les départements et les établissements intercommunaux ont connu, entre 2014 et 2015, une hausse de leurs effectifs, respectivement de 0,5 %, 1,7 % et 1,8 %.
- La baisse des effectifs concerne tout particulièrement les communes (– 1,3 %) et les établissements communaux (– 1,9 %).

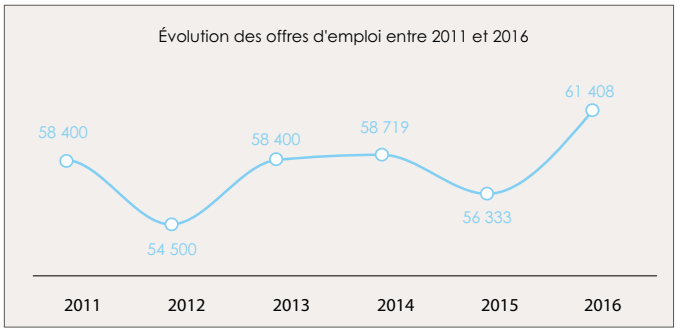
Cette évolution est une conséquence de la mise en place de plusieurs politiques de réduction budgétaire visant en particulier les collectivités locales et des mouvements de mutualisations et de fusions (réduction du nombre de communes en 2015 d'environ 2 %).

LES BOURSES DE L'EMPLOI DES CENTRES DE GESTION ET LES TENDANCES DE RECRUTEMENT

En 2016, 61 408 offres d'emploi ont été publiées, contre 56 333 en 2015.

Cette croissance peut sembler contradictoire avec la baisse des effectifs, mais elle peut s'expliquer par plusieurs facteurs :

- un taux de publicité des offres plus important sur les métiers en tension ;
- une augmentation de la diffusion d'offres temporaires (19 % en 2016 contre 15 % en 2015) ;
- une forte augmentation du nombre de départs en retraite en 2016 (+ 12 %) ;
- l'évolution des métiers et des compétences qui poussent les collectivités à une recherche croissante d'emplois qualifiés.



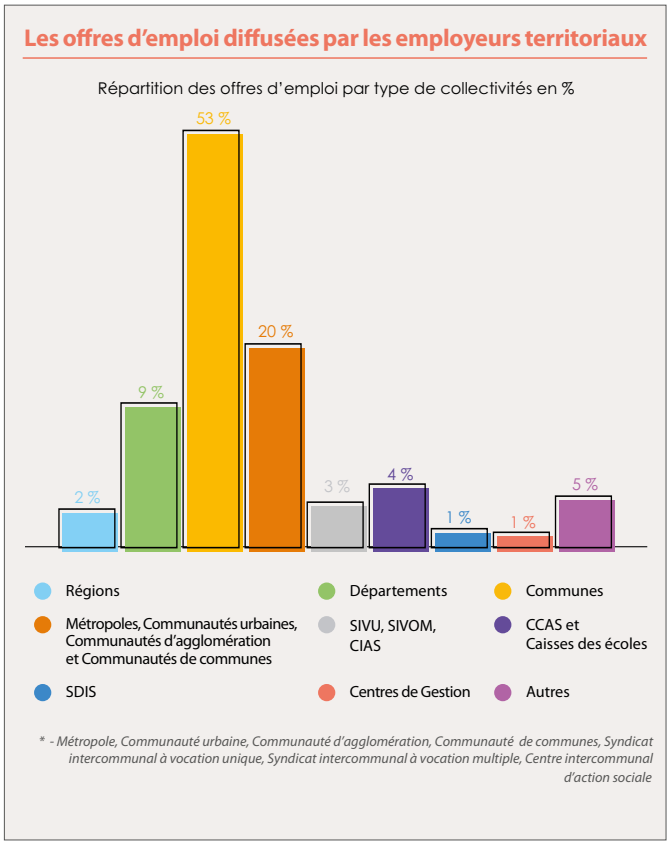
Le dynamisme des recrutements est très variable selon les types de collectivités ou d'établissements et selon les régions.

Les communes ont publié plus de la moitié des offres d'emploi (53 %).

Le dynamisme intercommunal se confirme puisqu'en 2016, les EPCI sont à l'initiative de près de 20 % des offres.

Les départements pèsent seulement 9 % des offres d'emploi diffusées en 2016, alors qu'ils sont les 3e employeurs territoriaux. Les CCAS, les SDIS, les CDG et autres structures territoriales représentent 11 % des offres d'emploi.

41 % des offres concernent des emplois permanents de catégorie C, la catégorie A étant surreprésentée avec 33 % des offres.



Un tiers des offres d'emploi permanent vise la filière administrative.

Il existe une grande disparité dans la répartition des offres d'emploi à l'échelle des régions. Première région en termes d'offres d'emploi diffusées, la région Île-de-France dépasse en 2016 la région Auvergne-Rhône-Alpes avec 19 % des offres contre 17,4 %

La région des Hauts-de-France confirme sa 3e place avec 10,7 % des offres. Les régions Grand Est et Pays-de-la-Loire marquent une progression et atteignent respectivement 8 % et 7,7 % des offres.

En moyenne, un quart des déclarations sont des déclarations de création d'emploi.

Les recrutements s'opèrent principalement dans les secteurs suivants :

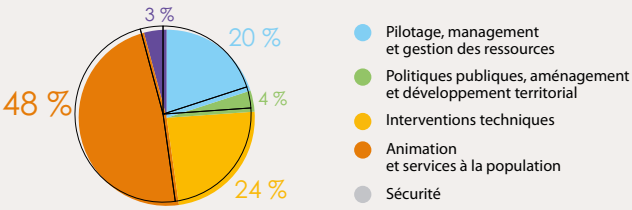
- eau et assainissement ;
- affaires générales ;

- propreté et déchets ;
- éducation et animation ;
- développement territorial ;
- urbanisme et aménagement ;
- social.

Parmi les dix métiers qui ont recruté le plus en 2016, cinq d'entre eux sont directement liés au scolaire : enseignant artistique, animateur enfance jeunesse, animateur éducatif accompagnement périscolaire, agent d'accompagnement à l'éducation de l'enfant, assistant éducatif petite enfance.

Les métiers qui recrutent le plus

Nombre de nominations de titulaires et de contractuels par famille de métiers en 2016



	Les 10 métiers qui recrutent le plus au niveau national*	Poids en 2016	Poids en 2015
1	Chargé de propreté des locaux	15 %	15 %
2	Animateur enfance-jeunesse	13 %	13 %
3	Animateur éducatif accompagnement périscolaire	10 %	9 %
4	Agent d'accompagnement à l'éducation de l'enfant	10 %	9 %
5	Enseignant artistique	9 %	9 %
6	Assistant de gestion administrative	8 %	9 %
7	Agent de restauration	5 %	5 %
8	Travailleur social	3 %	2 %
9	Assistant éducatif petite enfance	3 %	4 %
10	Agent de service polyvalent en milieu rural	3 %	5 %

** - Données issues des retours de 88 CDG détaillant les métiers sur lesquels portent les offres d'emploi*

De manière récurrente, les métiers en tension concernent surtout les domaines de la santé et de l'enfance. Le métier de « *secrétaire de mairie* » est considéré comme étant en tension depuis 2012.

Trois des métiers en tension, travailleur social, enseignant artistique et animateur enfance-jeunesse, sont également parmi les métiers qui recrutent le plus en 2016.

	Le top 10 des métiers en tension* au niveau national
1	Secrétaire de mairie
2	Médecin
3	Infirmier
4	Policier municipal
5	Assistant de gestion financière-budgétaire-comptable
6	Responsable de service technique
7	Travailleur social
8	Enseignant artistique
9	Animateur enfance-jeunesse
10	Aide-soignant

Pour certains de ces métiers, les collectivités rencontrent des difficultés à recruter du fait de la forte concurrence avec le marché de l'emploi privé qui offre généralement des revenus plus intéressants que le marché de l'emploi public.

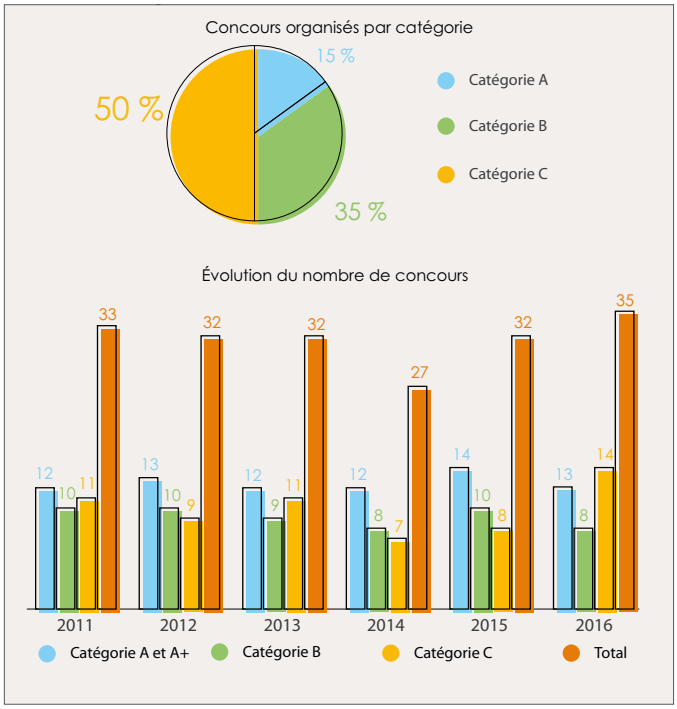
LES CONCOURS ET EXAMENS PROFESSIONNELS DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Au cours de l'année 2016, les centres de gestion et le CNFPT ont organisé 35 types de concours, toutes catégories confondues (13 en catégorie A et A +, 8 en catégorie B et 14 en catégorie C).

Le nombre de types de concours organisés est stable depuis 2011.

CHIFFRES CLEFS

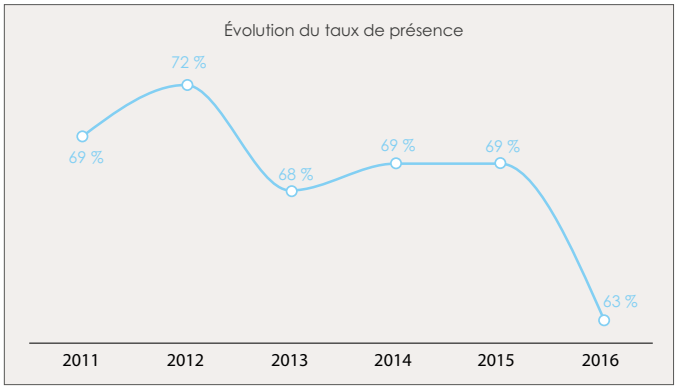
- **Nombre de concours : 221**
- **Nombre de concours différents : 35**
- **Nombre de postes ouverts : 18 359**
- **Taux de réussite aux concours territoriaux : 15,2 %**
- **Nombre de types d'examens professionnels : 27**
- **Taux de réussite aux examens professionnels : 60 %**



Le nombre de postes ouverts a diminué de 14,3 % entre 2015 et 2016.

La diminution du nombre de postes ouverts entraîne une baisse des lauréats de 12,4 % entre 2015 et 2016.

Alors que le nombre de candidats inscrits est plutôt stable depuis 2012, s'élevant à 175 010 en 2016, le nombre de candidats présents à la première épreuve a diminué de 10 % entre 2015 et 2016. Le taux de présence s'élève ainsi à 63 % en 2016, soit une baisse de 5,5 points par rapport à 2015. Il s'agit du taux de présence le plus faible depuis 2010.



Concours representant plus de 50 % des postes ouverts en 2016

	Postes ouverts	Part
Attaché territorial	2 862	15,6 %
Technicien	2 283	12,4 %
Adjoint technique 1re classe	2 186	11,9 %
Adjoint administratif principal de 2e classe	994	5,4 %
Adjoint administratif 1re classe	981	5,3 %
Sous-total	9 306	50,6 %
Nombre de postes ouverts en 2016	18 359	100 %

LES DONNÉES RETRAITE

CHIFFRES CLEFS

- **Nombre d'agents partis en retraite : 42 107**
- **2,4 % des agents de la FPT sont partis à la retraite en 2016**
- **Âge moyen de départ à la retraite : 62 ans et 3 mois**
- **11% des départs à la retraite des fonctionnaires ont pour motif une invalidité**

Depuis 2010, le nombre de départs à la retraite a augmenté de 16 %.

Les effets sur le marché du travail devraient se poursuivre jusqu'en 2030.

L'âge moyen de départ à la retraite est de 61 ans et 9 mois pour les agents titulaires contre 62 ans et 9 mois pour les agents contractuels.

L'âge de départ à la retraite a augmenté de 11 mois pour les contractuels et de 3 ans et 2 mois pour les fonctionnaires depuis 2011.

Âge de départ à la retraite

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Titulaires	58 ans et 7 mois	60 ans et 7 mois	60 ans et 10 mois	61 ans	61 ans et 1 mois	61 ans et 9 mois
Contractuels	61 ans et 10 mois	62 ans et 5 mois	62 ans et 1 mois	62 ans et 7 mois	62 ans et 11 mois	62 ans et 9 mois

À l'horizon 2030, les départs à la retraite concerneraient 628 208 agents de la FPT. Mal anticipée, cette augmentation progressive du nombre de départs à la retraite pourra entraîner des problèmes organisationnels au sein des collectivités.

Les cadres d'emplois pour lesquels les départs à la retraite devraient s'accélérer jusqu'en 2030 sont les suivants : adjoint technique, agent de maîtrise, technicien, agent social, ingénieur, attaché, agent de police municipale.

Les cadres d'emplois d'agent social et de gardien de police municipale sont déjà en tension en 2016.

Table ronde n° 1 : quelle réforme de la fonction publique ?

Le gouvernement a annoncé lors du comité interministériel de la transformation publique (CITP) du 1er février 2018 sa volonté d'organiser tout au long de l'année 2018 une large concertation avec les représentants des agents publics des trois versants de la fonction publique et leurs employeurs pour une transformation de la fonction publique.

Le gouvernement a lancé à la fin du 1er semestre 2018 la concertation et une centaine de réunions ont été programmées. Plusieurs modifications statutaires significatives ont été envisagées ou évoquées sur la rémunération, la retraite, le recrutement ou l'emploi. En matière de fonction publique, quatre axes de réflexion ont été lancés :

- un dialogue social plus fluide et recentré sur les enjeux majeurs ;
- une rémunération plus individualisée ;
- un accompagnement renforcé en matière d'évolution de carrière ;
- un élargissement du recours au contrat pour donner plus de souplesse dans les recrutements.

La présentation du projet de loi en conseil des ministres est prévue fin mars 2018 début avril 2019.

Parallèlement ont été engagés le chantier « *Action publique 2022* » et les forums de l'action publique en région, destinés aux agents et consacrés aux questions de ressources humaines, et une consultation en ligne.

Les mesures annoncées sont issues des chantiers interministériels sur la rénovation du cadre des ressources humaines, sur la simplification et la qualité des services et sur la transformation numérique.

Le Premier ministre veut « *adapter le statut de la fonction publique, l'assouplir pour qu'il redevienne un cadre efficace pour l'action publique et […] accompagner les transformations, les reconversions, les mobilités dans la fonction publique, les départs vers le secteur privé* ».

Au-delà de ces sujets de ressources humaines, le Premier ministre a évoqué l'ambition de systématiser la publication d'indicateurs de qualité pour tous les services qui accueillent du public afin de mieux répondre aux attentes des usagers. 100 % des démarches administratives devront par ailleurs être accessibles en ligne d'ici à 2022 *via* un portail FranceConnect.

EXTRAITS DU DOCUMENT DE CONCERTATION « *REFONDER LE CONTRAT SOCIAL AVEC LES AGENTS PUBLICS* » : OUVERTURE DE LA CONCERTATION AVEC LES REPRÉSENTANTS DES AGENTS PUBLICS ET LES EMPLOYEURS (AVRIL 2018)

I Comment définir un nouveau modèle de dialogue social avec un meilleur fonctionnement des instances représentatives et une dynamisation du dialogue social aux niveaux pertinents ?

L'organisation actuelle et le fonctionnement des instances représentatives du personnel (IRP) présentent aujourd'hui des faiblesses de plusieurs ordres qui impactent l'efficacité de plusieurs processus RH fondamentaux.

Ces instances présentent en effet un visage morcelé par leur nombre et avec des compétences parfois redondantes. Ces caractéristiques ne permettent pas d'offrir un cadre de dialogue social satisfaisant pour les agents.

Le chevauchement des compétences entre comité technique (CT) et comité d'hygiène, de sécurité et des

conditions de travail (CHSCT) en matière de réorganisation de services est trop souvent une source de complexité et d'insécurité juridique s'agissant des textes en consultation. On dénombre au demeurant pour le seul État 1 200 CT et plus de 2 000 CHSCT.

L'existence de 349 commissions administratives paritaires au sein de la FPE est sans doute excessive. Dans la FPT et la FPH, les CAP sont organisées par catégories statutaires plutôt que par cadres d'emplois ou par corps.

Ainsi, l'examen *a priori* des situations par les instances (CAP) est souvent analysé comme un facteur de ralentissement des processus de mobilité des agents, tout en impliquant une charge administrative particulièrement lourde pour les employeurs.

Outre un travail sur la simplification du fonctionnement des instances et l'amélioration des processus de gestion, pour les fonctionnaires comme pour les contractuels, le gouvernement considère comme prioritaire d'alléger substantiellement les processus entourant la mobilité des agents publics.

De surcroît, la compétence des commissions administratives paritaires ne favorise pas la mise en œuvre de réponses graduées face à des comportements relevant du champ disciplinaire.

En outre, le gouvernement considère comme prioritaire de réfléchir à une plus grande implication des employeurs de proximité, qui connaissent la valeur professionnelle des agents, afin qu'ils concourent aux décisions d'avancement et de promotion, tout en respectant la participation des représentants du personnel à la défense des équilibres sociaux de la fonction publique.

Pour répondre à ces enjeux, le gouvernement entend approfondir les pistes de travail suivantes :

- S'agissant de l'organisation des CHSCT/CT, le gouvernement souhaite avancer selon les orientations suivantes :
  - simplifier les instances dans les trois fonctions publiques, et pour l'État tant au niveau ministériel que de proximité, tout en garantissant le traitement des problématiques actuellement couvertes ;
  - prendre en compte les droits et moyens syndicaux.
- S'agissant des attributions des instances, le gouvernement souhaite alléger, simplifier et déconcentrer les CAP pour conforter les processus RH fondamentaux :
  - redéfinir les actes devant être soumis aux CAP, afin de concentrer son rôle sur l'examen des décisions ayant un impact négatif sur la carrière des agents ;
  - accentuer le processus de déconcentration des CAP pour rapprocher la décision du niveau de proximité qui connaît les agents, en interrogeant notamment leur cartographie ;
  - accroître le niveau de dématérialisation.

Comment développer le recours au contrat pour mieux répondre aux besoins des employeurs et aux enjeux des territoires en termes d'affectation des personnels ?

La fonction publique va être confrontée dans les prochaines années à une série d'évolutions majeures qui vont imposer d'assouplir profondément le processus de recrutement : départs à la retraite, évolutions des métiers et des compétences, évolutions des organisations et des modalités d'intervention des services publics, impact du numérique exigeant de développer de nouvelles compétences.

Les enjeux d'attractivité des métiers, d'affectation dans les territoires perçus comme moins attractifs qui connaissent des difficultés à pourvoir les postes et de « *réarmement* » des employeurs de proximité pour recruter plus facilement sont aujourd'hui prépondérants.

Dans ce contexte, les employeurs publics expriment un besoin de souplesse offert par le recours au contrat.

Par ailleurs, les salariés du secteur privé peuvent souhaiter effectuer une partie de leur carrière dans le secteur public, ce qui permettrait d'enrichir chaque sphère de parcours mixtes.

À cette fin, le gouvernement entend développer et faciliter le recours au contrat, en soumettant à la concertation les sujets suivants :

- Déterminer les secteurs et missions concernés par l'extension du recours au contrat, notamment pour les métiers n'ayant pas une spécificité propre au service public.
- Définir les modalités contractuelles mises en œuvre dans ce cadre (nature de contrat, durées, etc.), en permettant notamment le recours à de nouvelles formes de contrat.

Ce chantier supposera en parallèle de réfléchir à l'amélioration des droits et garanties des agents contractuels,

de leur représentativité syndicale, de l'évolution de leurs conditions d'emploi, et de discuter des horizons de recrutement les plus pertinents.

Le gouvernement entend également s'interroger « *avec les représentants du personnel mais aussi avec les employeurs sur les conditions de recrutement des agents titulaires, les moyens d'ouverture mais aussi l'attractivité des concours et leur organisation* ».

Comment faire évoluer la politique de rémunération afin de mieux distinguer la sécurisation du pouvoir d'achat, la prise en compte de l'expérience, des responsabilités et des sujétions, ainsi que la performance individuelle et collective ?

La politique salariale de la fonction publique est porteuse de multiples enjeux :

- un enjeu d'attractivité des talents, en particulier dans des métiers se caractérisant par la rareté des compétences et qualifications ;
- un enjeu de fidélisation des agents exerçant notamment dans tous les territoires de la République et les services soumis à de fortes sujétions ;
- un enjeu de reconnaissance de l'implication et de la performance individuelle et collective, et donc de motivation ;
- un enjeu d'efficience de la dépense publique.

Ce chantier d'envergure implique de réinterroger notamment :

- les composantes de la rémunération des agents publics ;
- les besoins des employeurs publics en matière de maîtrise de leur masse salariale ;
- la nécessité de mieux distinguer les éléments contribuant à la sécurisation du pouvoir d'achat des agents, ceux permettant de reconnaître le niveau de fonction ou leurs sujétions, et ceux visant à la reconnaissance des mérites et de l'implication individuels et collectifs.

Les modalités d'attribution devront également être questionnées, afin de redonner aux managers de proximité les marges de manœuvre dont ils ont besoin.

Le premier temps de la concertation sera consacré à la mise à plat des déterminants de la rémunération des agents publics de manière à identifier les difficultés et pistes de réformes communes à l'ensemble des trois versants de la fonction publique mais également celles plus ciblées.

Le gouvernement souhaite que la concertation porte sur un chantier plus immédiat, celui de la « *rémunération au mérite* » permettant de mieux reconnaître l'investissement collectif et individuel.

Comment proposer aux agents un accompagnement renforcé dans leurs transitions professionnelles et dans leurs mobilités ?

Plusieurs enjeux se croisent qui doivent permettre de faire converger les aspirations des agents et les besoins des employeurs sur un horizon pluriannuel.

S'agissant des besoins des employeurs, ceux-ci sont d'ores et déjà confrontés à la mise en œuvre des transformations de l'organisation, des modalités d'intervention et des métiers du service public. L'impératif d'anticipation conduit à développer la capacité des employeurs à exprimer une vision pluriannuelle de ces évolutions, discutée avec les représentants des personnels, afin de permettre aux agents de définir des projets professionnels qui leur sont propres.

S'agissant des agents, les évolutions sociétales et le renouvellement des générations ont renforcé les aspirations à davantage de visibilité sur les parcours et perspectives professionnels au sein d'une même filière métier, à développer des formules innovantes de « *passerelles professionnelles* » permettant de changer de métier, de versant de la fonction publique, voire de quitter la fonction publique pour le secteur privé. Dans le même temps, les choix des agents relevant de leur sphère privée et familiale conduisent souvent à une demande forte de pouvoir effectuer des mobilités sur un même territoire, ce qui suppose de pouvoir plus facilement passer d'un employeur à un autre.

Le gouvernement propose en conséquence de soumettre à la concertation les trois objets suivants :

- Mobiliser l'appareil de formation et les acteurs RH de proximité pour accompagner les transitions professionnelles :
  - renforcer la formation professionnelle tout au long de la vie ;
  - améliorer l'appropriation du compte personnel de formation (CPF) qui permet aux agents publics de

solliciter auprès de leur employeur le financement d'actions de formation ;
- développer l'accompagnement personnalisé des agents publics.

- Proposer de nouveaux mécanismes pour favoriser les reconversions au sein de la fonction publique :
  - créer un dispositif global d'appui lors de restructurations de services ou d'évolution importante des missions ou métiers ;
  - favoriser les passerelles entre les métiers et les secondes carrières ;
  - faciliter les mobilités entre FPE, FPT et FPH.
- Développer les dispositifs et aides au départ vers le secteur privé pour les agents qui le souhaitent, permettant ainsi de structurer des plans de départs volontaires :
  - refondre le dispositif existant d'indemnité de départ volontaire (IDV) ;
  - proposer un cadre pour les plans de départs volontaires ;
  - développer des mesures de transition vers le secteur privé : accompagnement des agents dans leur projet de création d'entreprise, adaptation des positions statutaires.

RAPPORT DU COMITÉ ACTION PUBLIQUE 2022 : « *SERVICE PUBLIC, SE RÉINVENTER POUR MIEUX SERVIR : NOS 22 PROPOSITIONS POUR CHANGER DE MODÈLE* »

Le Premier ministre a lancé, le 13 octobre 2017, le programme « *Action publique 2022* ».

Celui-ci vise à transformer l'administration en trois points :

- améliorer la qualité des services publics ;
- offrir un environnement de travail modernisé aux fonctionnaires ;
- maîtriser les dépenses publiques en optimisant les moyens.

Un comité de 33 membres, issu de la haute fonction publique, du monde politique et économique, était chargé de proposer des pistes de réformes sur 21 politiques publiques. Dans son rapport de juin 2018, le comité rappelle ses convictions et formule 22 propositions pour « *changer de modèle* » et éviter les dépenses publiques inutiles.

Après six mois d'auditions, de travaux et de débats, le comité souligne qu'une transformation profonde du modèle français de service public est à la fois indispensable et possible. « *Cette transformation doit permettre d'améliorer le service rendu tout en réalisant des économies substantielles, et de proposer aux agents publics un projet ambitieux et mobilisateur*. » Une transformation très profonde est nécessaire pour répondre aux nouvelles attentes des Français, aux besoins qui émergent et garantir, dans le même temps, une trajectoire équilibrée des finances publiques. Le comité évoque plusieurs facteurs de mutation nécessitant de modifier l'action publique : l'évolution numérique, les changements démographiques (vieillissement de la population, métropolisation…), transition énergétique, augmentation des flux migratoires, modification de l'économie mondiale…

Selon le rapport du comité, les Français sont dans l'attente d'un service public renouvelé : accessible, dématérialisé, personnalisé, réactif, participatif. Il en est de même pour les agents publics qui, majoritairement, considèrent que leur niveau d'engagement n'est pas suffisamment pris en compte par leur hiérarchie.

Les agents perçoivent le besoin de changement et de transformation du service public.

Le comité a souhaité rappeler quelques principes clés pour réussir la réforme de l'action publique :

- **Donner du sens :** faire connaître largement aux usagers, aux agents publics et à tous les acteurs concernés le sens et les objectifs de la transformation engagée.
- **Responsabiliser :**
  - Impliquer pleinement les ministères dans la mise en œuvre de leurs transformations, en les invitant à se structurer pour cela, et en regard assurer un suivi interministériel de l'exécution des réformes, pour veiller à leur niveau d'ambition et être en mesure de rendre compte des résultats atteints de manière transparente.
  - Donner aux cadres qui conduiront la transformation une feuille de route claire, et les responsabiliser sur la mise en œuvre ; informer de manière continue les agents des orientations et des modalités retenues, et mener des expérimentations leur permettant de contribuer à la construction des solutions ; animer un dialogue social intense dans les différentes instances sur les modalités de réalisation des réformes.

- **Accompagner :** mettre en place les moyens pour accompagner ces projets de réformes, en finançant les investissements initiaux nécessaires au succès (comme cela a été initié avec le Fonds pour la transformation de l'action publique), et en particulier les formations de l'encadrement à la conduite de projet et à la conduite du changement, ou celles des agents aux nouvelles organisations et méthodes de travail.

Les auteurs du rapport proposent quatre principes, indissociables les uns des autres, pour transformer radicalement le service public et changer de modèle : sortir de l'uniformité du service public, aller au bout de la logique de transparence et de responsabilisation, faire confiance en interne et ouvrir les services publics à toutes les initiatives d'intérêt général.

Ces principes doivent conduire à revoir toutes les dimensions de la gestion publique : le management, le pilotage, l'utilisation du numérique et le contrat social.

Propositions du comité Actions publique 2028

1. Refonder l'administration autour de la confiance et de la responsabilisation
2. Bâtir un nouveau contrat social entre l'administration et ses collaborateurs
3. Investir dans le numérique pour offrir un service public augmenté, plus efficient et qui réinvente ses relations avec les usagers
4. Assurer le « *dernier kilomètre* » du service public dans un monde numérique
5. Réduire le renoncement aux soins, améliorer l'espérance de vie en bonne santé et désengorger l'hôpital
6. Retarder l'entrée dans la dépendance et mieux prendre en charge les personnes concernées
7. Simplifier la vie des personnes en situation de handicap et celle de leurs proches
8. Réduire les inégalités et placer la France dans les 10 meilleurs systèmes éducatifs mondiaux
9. Augmenter et améliorer l'accueil dans l'enseignement supérieur en différenciant l'offre
10. Mettre le demandeur d'emploi en capacité de construire sa recherche d'emploi
11. Se loger mieux à moindre coût
12. Simplifier les dispositifs sociaux au titre de la solidarité nationale et mieux accompagner ceux qui en ont le plus besoin
13. Réduire les délais de jugement
14. Assurer l'exécution de la totalité des peines d'emprisonnement ferme dans les délais, tout en supprimant la surpopulation carcérale
15. Simplifier et diminuer le coût du dispositif de recouvrement des prélèvements obligatoires
16. Aller vers une société « *zéro cash* » pour simplifier les paiements tout en luttant mieux contre la fraude fiscale
17. Concentrer l'offre audiovisuelle publique sur le soutien à la création et l'information
18. Supprimer les doublons et améliorer le partenariat entre l'État et les collectivités territoriales
19. Renforcer la cohérence de l'action publique territoriale
20. Mettre un terme à toutes les interventions publiques dont l'efficacité n'est pas démontrée
21. Mutualiser davantage l'achat public et développer les externalisations
22. Faire payer directement l'usager de certains services publics

Concernant la 1e proposition, les auteurs du rapport préconisent notamment de mettre en place des contrats pluriannuels sur les objectifs et sur les moyens et de donner de la souplesse en matière de recrutement et de gestion des ressources humaines. Il s'agirait de faciliter les recrutements sur certains métiers, de ne plus recourir à des mesures générales de revalorisation, de déterminer une trajectoire pluriannuelle de masse salariale.

L'innovation devrait être encouragée et valorisée au travers de l'utilisation systématique de la part variable du régime indemnitaire pour les managers.

La 2e proposition s'intitule « *Bâtir un nouveau contrat social entre l'administration et ses collaborateurs* ». Les rapporteurs proposent :

- d'assouplir le statut pour offrir la possibilité d'évolutions différenciées, notamment des rémunérations, entre les trois fonctions publiques ;
- d'élargir le recours au contrat de droit privé comme voie « *normale* » d'accès à certaines fonctions du service public ;
- de recourir aux « *prérecrutements* » en élargissant le recours aux apprentis, qui doit permettre de diversifier davantage les profils des agents du service public ;

- de mettre en place une gestion active de l'emploi en accompagnant à la reconversion professionnelle et en prévoyant le cas échéant des plans de départ volontaire, en cas de restructuration de service ;
- d'encourager le dialogue social de proximité, au plus près du terrain et donner ainsi une plus grande liberté de gestion aux managers ;
- de donner la possibilité au management de négocier des accords dérogatoires au cadre de la fonction publique, sur l'ensemble des points du statut (rémunération, temps de travail, mobilité, etc.) et de mettre en place des accords sociaux locaux, y compris d'intéressement collectif ;
- de donner la possibilité au management de recruter, faire évoluer et promouvoir les talents sans autres contraintes préalables que celles de droit commun, de sa responsabilité et des moyens alloués. Cela suppose de supprimer les CAP ;
- de négocier des accords sociaux relatifs au cadre de vie et à l'accompagnement des familles des agents ;
- de valoriser davantage les agents publics qui ont fait le choix d'aller servir dans des zones difficiles avec des carrières accélérées notamment ;
- de généraliser les baromètres sociaux au sein de l'administration et d'en restituer publiquement les résultats au moins tous les six mois ;
- de favoriser les expériences croisées État/collectivités territoriales/hôpitaux ;
- d'ouvrir les emplois de cadres dirigeants de l'État et des collectivités territoriales à des talents venant du secteur privé ;
- de mieux accompagner les agents dans leurs évolutions professionnelles et notamment en cas de changement de poste.

Concernant le développement du numérique (propositions n° 3 et n° 4), le rapport évoque la transformation des métiers et la nécessité d'accompagner la reconversion des agents. La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et la formation initiale des agents doivent inclure davantage le numérique.

Le rapport préconise d'investir fortement dans l'équipement, notamment en *smartphones* et/ou tablettes, pour tous les agents en contact direct avec les usagers sur le terrain et de créer des espaces de réunions numériques, collaboratifs et des réseaux sociaux internes.

Il conviendrait également d'établir une stratégie ambitieuse de généralisation des échanges de données interadministrations, notamment entre les sphères sociale et fiscale, reposant sur les usages et assortie d'une architecture informatique adaptée. Une gouvernance transverse de haut niveau doit être mise en place pour faciliter la prise de décisions, coordonner les dispositifs préexistants (par exemple : déclaration sociale nominative, portail national des droits sociaux…) et la mise en œuvre de l'architecture SI retenue. Les rapporteurs se prononcent en faveur d'un investissement dans la modernisation des systèmes d'information afin de mettre à jour les outils utilisés par les administrations publiques pour qu'elles puissent bénéficier des gains de productivité permis par les évolutions technologiques.

Afin de donner une impulsion à cette ambition numérique, le comité a identifié sept domaines d'application prioritaires pour les prochaines années :

- la santé ;
- la protection sociale ;
- les données fiscales et sociales ;
- la justice ;
- les services consulaires ;
- l'enseignement ;
- de manière transversale, la publication des résultats dans une logique de transparence complète.

Dans le cadre de la proposition n° 7 « *Simplifier la vie des personnes en situation de handicap et celle de leurs proches* », les rapporteurs proposent notamment de confier le renouvellement de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé aux médecins du travail plutôt qu'à la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées afin de lier la reconnaissance du handicap au métier exercé.

La proposition n° 13 porte sur la réduction des délais de jugement. À cet égard, le comité se prononce en faveur d'un élargissement de la médiation préalable obligatoire.

La proposition n° 18 est intitulée « *Supprimer les doublons et améliorer le partenariat entre l'État et les collectivités territoriales* ».

Les auteurs du rapport évoquent les réformes suivantes :

- Achever la décentralisation pour les compétences qui ont d'ores et déjà fait l'objet d'un transfert mais pour lesquelles l'État intervient encore. Un travail d'inventaire

doit être entrepris, aux différents niveaux territoriaux. Le comité a d'ores et déjà identifié les domaines où l'État continue d'intervenir alors que les compétences ont été confiées aux collectivités territoriales : dans le secteur de la jeunesse et de la vie associative, concernant l'action sociale et la solidarité, en matière de formation, d'orientation et de développement économique, dans le secteur de l'aménagement, de l'énergie et du climat.

- Envisager de nouveaux transferts de compétence, y compris de recentralisation si nécessaire, notamment dans le domaine du transport ferroviaire. Il s'agit de transférer aux régions la responsabilité totale du financement du réseau ferroviaire d'intérêt régional, en arrêtant les cofinancements dans le cadre des contrats de plan État-régions, d'accompagner l'ouverture à la concurrence des trains express régionaux (TER), de rationaliser les services ferroviaires en recherchant les solutions et, le cas échéant, les alternatives les plus pertinentes pour assurer l'offre de transport public régionale.

Dans le domaine du transport routier, il conviendrait de remettre en cohérence le réseau routier national en transférant aux départements les routes qui ont perdu leur vocation de desserte nationale (soit jusqu'à 2 000 km). Dans le domaine de l'énergie, le comité propose de donner un plus grand rôle aux régions afin, notamment, de réorganiser les services de distribution. Dans le domaine du logement, la compétence en matière d'aide à la pierre serait transférée au niveau régional ou métropolitain. Ce transfert devrait s'accompagner du transfert de responsabilité du droit au logement opposable et de l'hébergement.

Concernant la proposition n° 19, « *Renforcer la cohérence de l'action publique territoriale* », les rapporteurs préconisent de :

- transférer la fonction comptable aujourd'hui exercée par des comptables publics agents de la DGFiP aux offices publics de l'habitat, aux collectivités territoriales et aux hôpitaux d'une certaine taille (la fonction de recouvrement forcé serait conservée au sein de l'État) ;
- regrouper au niveau de chaque EPCI à fiscalité propre la fonction comptable de l'ensemble des communes qui le composent, avec une trésorerie par EPCI ;
- dans le même temps, pour les collectivités, le passage à la certification des comptes et la mise en place d'un compte financier unique seraient source de simplification et de responsabilisation ;
- en matière préfectorale, déconcentrer la gestion des ressources humaines et envisager la création d'une filière administrative territoriale interministérielle.

La proposition n° 21 porte sur une plus grande mutualisation de l'achat public et le développement des externalisations.

Les mesures d'économies proposées constitueraient notamment à :

- accroître les efforts de mutualisation des structures d'achat, pour l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics ;
- renforcer la mutualisation des achats pour les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

RAPPORT DI FOLCO : QUELLES PROPOSITIONS D'ÉVOLUTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE ?

Lors de sa réunion du 13 juin 2018, la commission des lois du Sénat a formulé **14 propositions d'avenir pour la fonction publique territoriale**, sur le rapport de Catherine Di Folco (Les Républicains – Rhône).

Pour Philippe Bas (Les Républicains – Manche), président de la commission, « *le Sénat respecte le statut de la fonction publique territoriale, mais souhaite mieux garantir à la fois la qualité des services publics de proximité et la libre administration des 50 000 employeurs locaux. Ce statut doit s'adapter aux évolutions de la société pour donner plus de souplesse et de visibilité aux collectivités territoriales, tout en respectant les droits des agents, qu'ils soient fonctionnaires ou contractuels* ».

Comme le précise Catherine Di Folco, « *il s'agit de formuler des propositions concrètes et équilibrées, s'inscrivant dans une volonté de réforme responsable, soucieuse de renforcer le dialogue entre le gouvernement, les collectivités territoriales et leurs agents* ».

Le rapport est divisé en trois grands axes :

- donner davantage de visibilité aux employeurs territoriaux, dans le cadre d'un dialogue social rénové ;
- allouer de nouveaux moyens d'action aux employeurs territoriaux ;
- garantir les droits des agents territoriaux et diversifier leurs modes de recrutement.

Proposition n° 1 : Élaborer une feuille de route triennale pour mieux programmer les décisions de l'État ayant un impact financier sur les employeurs locaux

Le rapport rappelle que les dépenses de personnel des collectivités territoriales représentent 35 % de leur budget. Or, il note que l'évolution de ces dépenses dépend, pour partie, de décisions relevant de la compétence de l'État. Si certaines ont des impacts favorables comme la suppression du jour de carence, d'autres placent les collectivités dans une « *impasse budgétaire* ».

À titre d'illustration, en 2017, la Cour des comptes a évalué à 1 milliard d'euros l'impact des nouvelles normes imposées aux collectivités.

Par conséquent, la sénatrice constate que les collectivités ne sont pas suffisamment associées aux décisions de l'État « *qui privilégie une vision comptable, éloignée de la réalité des besoins des services publics locaux* ». Selon la rapporteure, la Conférence nationale des territoires constitue l'occasion de définir une nouvelle méthode de travail entre l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements. Ainsi, tous les trois ans, l'État pourrait présenter aux employeurs locaux une feuille de route permettant de programmer l'impact financier des décisions RH.

Proposition n° 2 : Conforter le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale et envisager à terme, la conclusion à l'échelle nationale d'accords collectifs entre les employeurs et les syndicats

Le rapport souligne que depuis quelques années, le CSFPT s'est imposé comme la principale instance de dialogue social entre les représentants des élus locaux et ceux des agents territoriaux. Ainsi, l'action du CSFPT pourrait être renforcée en suivant deux logiques : s'assurer qu'il soit consulté en temps utile pour chaque décision de l'État ayant un impact sur la FPT et renforcer la cohérence et la coordination du collège des employeurs. En ce sens, la rapporteure soutient l'initiative de M. Philippe Laurent, visant à créer une fédération des employeurs territoriaux.

Proposition n° 3 : Favoriser la culture de la négociation dans les collectivités territoriales et leurs groupements en prévoyant l'adoption d'un « *agenda social* » en début de mandature

Le gouvernement envisage de revoir l'architecture des instances de dialogue social au sein de la fonction publique territoriale en fusionnant les CHSCT et les comités techniques et en allégeant les commissions administratives paritaires. Sur cette question, aucun consensus n'a émergé lors des auditions de préparation du rapport. Cependant, il est proposé que l'assemblée délibérante de chaque collectivité se prononce, en début de mandature sur un « *agenda social* » précisant les pistes de travail retenues, la méthode de concertation mise en œuvre et le calendrier des négociations.

Proposition n° 4 : Élargir les possibilités de recourir à des agents contractuels, notamment en créant de nouveaux « *contrats de mission* »

La rapporteure salue l'initiative du gouvernement qui a ouvert en mai 2018 une concertation sur la place des contractuels dans la fonction publique. En effet, les possibilités de recrutement des contractuels doivent être élargies pour répondre à l'évolution des compétences des collectivités et aux mutations du service public. Les pistes évoquées par le rapport sont les suivantes : l'extension aux emplois de la catégorie B de la possibilité de recruter un agent contractuel lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient sous réserve qu'aucun fonctionnaire de catégorie A n'ait pu être recruté, l'allongement à trois ans de la durée des contrats pour vacance temporaire d'emploi, la création d'un « *contrat de mission* » pour mener un projet nécessitant des compétences spécifiques.

Proposition n° 5 : Harmoniser la durée de travail dans la fonction publique territoriale en mettant fin aux dérogations non justifiées

Le rapport note que la durée légale du temps de travail (1 607 heures annuelles) n'est pas toujours respectée au sein des collectivités. En effet, le statut général de la fonction publique autorise les collectivités à maintenir une durée de travail inférieure lorsque ce régime dérogatoire était mis en œuvre avant 2001. Ainsi, 1 500 employeurs auraient conservé un régime jugé contraire au principe de parité entre les trois versants de la fonction publique. De plus, il est souligné que des efforts d'harmonisation doivent être engagés afin de clarifier le régime des autorisations d'absence afin d'assurer un traitement plus équitable des agents territoriaux.

Proposition n° 6 : Recenser, avec l'aide des employeurs territoriaux, les procédures trop complexes ou devenues inutiles

Mme Di Folco insiste sur les contraintes normatives impor-

tantes imposées aux employeurs territoriaux. Elles sont nombreuses et parfois peu utiles tels le contingentement des promotions internes pour chaque cadre d'emplois en fonction du nombre de recrutements externes ou encore les seuils démographiques applicables à certains grades ou emplois fonctionnels. Dès lors, la rapporteure propose de lancer une procédure de concertation auprès des employeurs territoriaux afin de recenser les procédures RH complexes et inutiles qu'il conviendrait de simplifier ou abroger.

Proposition n° 7 : Achever le déploiement du RIFSEEP et favoriser la rémunération au mérite

La rapporteure soutient l'effort qui tend à faire reconnaître l'implication des agents, à attirer les talents et à fidéliser les personnels, notamment pour les métiers les plus contraignants et les plus pénibles. Depuis 2014, l'État a développé le RIFSEEP, en cours de transposition dans la fonction publique territoriale. Cet outil présente plusieurs avantages, celui d'harmoniser et de simplifier les régimes de primes et de valoriser l'engagement individuel et la manière de servir *via* le complément indemnitaire annuel (CIA). Cependant, le déploiement du RIFSEEP a pris du retard dans le versant territorial faute de publication des décrets nécessaires. Dans ce contexte, la rapporteure propose d'achever la transposition du RIFSEEP dans la fonction publique territoriale d'ici la fin de l'année 2020. De plus, dans un effet de simplification, d'autres primes pourraient être intégrées au RIFSEEP et le CIA pourrait être développé pour mieux reconnaître le mérite de chaque agent.

Proposition n° 8 : Expérimenter la rupture conventionnelle dans la fonction publique territoriale

Le gouvernement envisage d'améliorer l'indemnité de départ volontaire, aujourd'hui régie par le décret du 18 décembre 2009. Le rapport propose de déplafonner le montant de cette indemnité pour donner davantage de marges de manœuvres aux employeurs territoriaux. Cependant, l'indemnité de départ volontaire est limitée à quelques hypothèses. Par conséquent, la rapporteure propose d'expérimenter la rupture conventionnelle dans la fonction publique territoriale. Ainsi, l'employeur territorial et l'agent pourraient s'accorder sur la cessation de leur collaboration sans avoir à justifier d'un motif particulier.

Proposition n° 9 : Renforcer les centres de gestion en définissant les mutualisations à l'échelle régionale et en envisagent l'adhésion obligatoire des communes et groupements non affiliés à un socle commun rénové

Présents dans l'ensemble des départements, les centres de gestion remplissent deux fonctions :

- garantir une application homogène du statut de la fonction publique territoriale ;
- mutualiser certaines prestations. Ainsi, les centres de gestion se positionnent, selon le rapport de l'IGA de juin 2017 sur les actes de gestion en matière de ressources humaines, comme les « *experts de l'application statutaire de la fonction publique territoriale* ».

Le rapport valorise les centres en tant qu'outils de mutualisation et devant être confortés dans leur action en poursuivant les efforts de régionalisation et en consolidant le socle commun. Mme Di Folco propose d'accélérer les efforts de régionalisation afin de générer des nouvelles économies d'échelle et d'harmoniser le niveau de prestation proposé par les centres. Plusieurs domaines sont listés dans le rapport : l'organisation des concours et examens professionnels, l'expertise et l'information juridique, l'assistance à la retraite, à la mobilité, le conseil en organisation… De plus, selon le rapport, cette meilleure répartition des tâches pourrait nécessiter l'élaboration par les centres de schémas régionaux de coordination, de mutualisation et de spécialisation, comme envisagé dans le rapport de l'IGA.

En outre, les collectivités et établissements employant 350 agents ou plus ne sont pas obligatoirement affiliés aux centres de gestion. Selon la rapporteure, cette situation constitue un frein à la mutualisation et est source d'inefficacité puisque les employeurs territoriaux les plus importants gèrent des missions qui pourraient relever des centres de gestion. Or, l'évolution de la coopération intercommunale et la création de communes nouvelles pourraient entraîner la désaffiliation de collectivités territoriales et fragiliser le modèle économique des centres de gestion. Dès lors, il pourrait être envisagé de prévoir l'adhésion de toutes les communes et de leurs groupements au socle commun de compétences instauré par la loi du 12 mars 2012 dite « *Sauvadet* » et étendre ce socle commun à de nouvelles prestations.

Proposition n° 10 : Responsabiliser les employeurs territoriaux en prévoyant des délibérations triennales sur des enjeux majeurs comme le temps de travail, les primes, la protection sociale complémentaire

Le rapport précise que le renforcement des moyens d'action des employeurs territoriaux doit s'accompagner de débats plus réguliers sur les conditions de travail des fonctionnaires et des agents contractuels. Le rapport prend pour exemple le cas de la protection sociale complémentaire qui constitue un enjeu majeur pour la fonction publique territoriale. Si le décret n° 2011-1474 du 8 novembre 2011 a clarifié la possibilité pour les employeurs locaux de financer une partie de la protection sociale complémentaire des agents, cette participation demeure facultative. En effet, le développement de la protection sociale complémentaire est ralenti par des freins financiers mais également des freins structurels.

Dans ce contexte, Mme Di Folco propose que certains enjeux soient régulièrement soumis à l'assemblée délibérante des collectivités territoriales.

Proposition n° 11 : Mieux accompagner les agents dans leurs projets de mobilité en créant un site Internet unique regroupant les vacances de postes et les annonces de concours et en développant les échanges avec les plateformes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines

Le rapport préconise de renforcer le droit à la mobilité des agents territoriaux afin de valoriser et diversifier les carrières. En effet, il est souligné que la mobilité dans la fonction publique territoriale est plus faible que dans les deux autres versants. En 2015, selon les chiffres de la DGAFP, seuls 4 % des agents territoriaux ont changé d'employeur, dont seulement 0,7 % pour rejoindre la fonction publique d'État ou la fonction publique hospitalière. Ce constat s'explique par les politiques de « *fidélisation* » mises en place par les collectivités territoriales mais également par des freins structurels à la mobilité.

L'ordonnance du 13 avril 2017 portant diverses mesures relatives à la mobilité dans la fonction publique a prévu la création, d'ici 2020, d'un portail internet commun aux trois versants de la fonction publique pour y diffuser des offres d'emploi afin de faciliter les mobilités. La rapporteure préconise d'en élargir les fonctionnalités en y incluant notamment un calendrier pluriannuel des concours organisés dans les trois versants de la fonction publique, sur le modèle du calendrier publié sur le site de la FNCDG.

Dans la même logique, la rapporteure souhaite la mise en œuvre d'initiatives conjointes en matière de mobilité entre les trois versants de la fonction publique, notamment grâce aux plates-formes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines placées sous l'autorité des préfets de région.

Proposition n° 12 : Créer, sur les territoires, des classes préparatoires intégrées

La sénatrice propose de poursuivre la diversification des modes de recrutement dans la fonction publique territoriale en travaillant plus particulièrement sur trois enjeux : les classes préparatoires intégrées, l'apprentissage et les concours sur titres. S'agissant des classes préparatoires intégrées, le rapport signale qu'il en existe 28 pour soutenir les étudiants et demandeurs d'emploi afin de préparer les concours externes dans la fonction publique. Or, la rapporteure déplore le fait que seul le versant territorial de la fonction publique ne compte aucune classe préparatoire intégrée, situation qui avait déjà été déplorée dans l'avis budgétaire sur le projet de loi de finances 2016 déposé par Mme Di Folco.

Proposition n° 13 : Doubler le nombre d'apprentis dans la fonction publique territoriale d'ici 2022

Le rapport note qu'en 2015, les employeurs territoriaux ont formé 9 336 apprentis contre 8 285 pour les administrations de l'État. En outre, 60 % des apprentis du secteur public sont recrutés dans le versant territorial contre 32 % dans le versant de l'État et 8 % dans le versant hospitalier.

Cependant, le rapport énumère un certain nombre d'obstacles à l'apprentissage : à la fois les faibles débouchés pour les apprentis et les coûts financiers importants pour les employeurs, qui ne bénéficient pas des incitations financières prévues pour les entreprises. Au sein de l'avis budgétaire précité, il était établi, qu'en moyenne, un apprenti a un coût 2,3 fois plus élevé dans le secteur public que dans le secteur privé.

L'article 85 de la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a chargé le CNFPT de développer l'apprentissage dans la fonction publique territoriale notamment en recensant les besoins et en contribuant aux frais de formation. Cependant, le CNFPT refuse d'assurer cette mission considérant qu'il ne dispose pas des ressources nécessaires.

Afin de doubler le nombre d'apprentis dans les collectivités, quatre actions concrètes pourraient être mises en œuvre :

- résoudre les difficultés avec le CNFPT pour mener les actions confiées par le législateur ;
- regrouper sur un portail unique les offres d'apprentissage dans la fonction publique, en lien avec les CFA ;
- créer une incitation financière pour les employeurs locaux ;
- valoriser le rôle du maître d'apprentissage.

Proposition n° 14 : Poursuivre et sécuriser le développement des concours sur titre

La sénatrice rappelle son attachement aux concours sur titre qui permettent d'attester des capacités des candidats sur présentation d'un diplôme ou d'une qualification professionnelle. Les concours sur titre sont particulièrement importants dans certains secteurs comme la santé (médecins, sages-femmes…). Dans la plupart des cas, le jury analyse d'abord les diplômes des candidats avant de les convoquer en entretien pour évaluer leur connaissance du service public. Ainsi, aucune épreuve écrite n'est nécessaire, ce qui constitue un gage de simplification.

L'article 67 de la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a précisé le régime juridique des concours sur titre des filières sociale, médico-sociale et médico-technique. Cependant, la rapporteure explique que des interrogations persistent sur le périmètre de ces concours et leurs modes d'organisation. Dans ce contexte, il convient de sécuriser les concours sur titre en informant davantage les employeurs territoriaux sur les possibilités offertes et les règles à respecter. À terme, ces concours pourraient être étendus à d'autres secteurs de la fonction publique territoriale, comme la filière artistique où l'organisation des concours s'avère particulièrement complexe.

DIFFÉRENTES CONTRIBUTIONS EN FAVEUR D'UNE ÉVOLUTION DE LA FONCTION PUBLIQUE ET PARTICULIÈREMENT DE LA FPT

Contribution de François Deluga, président du CNFPT

Dans sa contribution sur le forum de l'action publique, François Deluga rappelle son attachement au statut de la fonction publique, qui constitue une garantie pour les citoyens d'un accès égalitaire aux services publics en tout lieu du territoire.

Il répond, en outre, aux contraintes spécifiques de l'action publique, dont tant les finalités que les modalités d'intervention s'inscrivent dans la poursuite de l'intérêt général. En ce sens, l'emploi public diffère substantiellement du secteur privé.

Dans son versant territorial, l'existence du statut constitue un facteur d'unité essentiel, en fixant un ensemble de responsabilités communes aux 50 000 employeurs publics locaux.

François Deluga estime que remettre en cause cet édifice ne pourrait aboutir qu'à une fonction publique « *à deux vitesses* » et à une concurrence institutionnalisée et déloyale entre versants et entre collectivités territoriales, au détriment *in fine* de la qualité des services publics.

Il estime que le statut permet de proposer une forme de stabilité de l'emploi qui donne les moyens au service public de conserver durablement les expertises en fidélisant les agents, et donc d'assurer une forme de pérennité du service public.

Il promeut de favoriser l'affectation et la fidélisation des agents expérimentés dans les territoires moins attractifs. À ce titre, il serait opportun de revoir le régime indemnitaire spécifique perçu par les agents travaillant en zones sensibles (NBI ZUS) et de réformer son niveau, car le montant est non seulement faible mais son calcul mérite de prendre en compte la difficulté de l'exercice de ces métiers dans ces territoires, notamment dans le secteur administratif et social. Un même type de dispositif pourrait également s'appliquer aux territoires ruraux, aux zones urbaines périphériques, qui connaissent des difficultés de recrutement, notamment sur des métiers très spécifiques. Revoir le montant et la logique de la NBI permettrait d'en faire un outil contribuant à la cohésion sociale d'ensemble d'un territoire.

Concernant la place des agents contractuels, François Deluga rappelle que la fonction publique territoriale compte d'ores et déjà le plus fort taux de non-titulaires avec près d'un agent sur cinq. Généraliser l'emploi contractuel dans les collectivités, alors même qu'il coûte plus cher à l'employeur que l'emploi statutaire, contribuerait à fragiliser et précariser davantage les plus de 70 % d'agents de catégorie C qui la composent.

Au contraire, l'emploi statutaire permet la mobilité des agents, qu'elle soit géographique, mais également entre versants de la fonction publique ou fonctionnelle,

notamment, mais pas uniquement, dans le cadre de la progression dans la carrière administrative.

François Deluga rappelle que les salaires nets mensuels moyens étaient, en 2015, de 2 495 € dans la fonction publique d'État, de 2 239 € dans la fonction publique hospitalière et de 1 891 € dans la fonction publique territoriale (pour mémoire, 2 250 € dans le secteur privé).

Pour accompagner les transitions et les évolutions, l'adaptation aux besoins par le développement des compétences, François Deluga formule plusieurs propositions :

- développer la formation professionnelle tout au long de la vie ;
- améliorer la pertinence et la diversification du recrutement ;
- prévenir l'usure professionnelle et la pénibilité en accompagnant les transitions professionnelles ;
- accompagner le développement du numérique dans la société.

Concernant la formation professionnelle, François Deluga sollicite le rétablissement de la cotisation du CNFPT à 1 % de la masse salariale des collectivités territoriales.

François Deluga estime que l'insertion professionnelle durable des apprentis pourrait passer par la création d'une quatrième voie d'accès aux emplois de catégories C et B, dispensant les candidats des épreuves d'admission et organisant l'admissibilité avec une épreuve orale devant un jury et une mise en situation. Cette nouvelle voie d'accès contribuerait à valoriser concrètement l'apprentissage en l'intégrant pleinement dans la voie commune du concours.

François Deluga rappelle que le recrutement par concours répond au principe constitutionnel d'égalité devant l'emploi public. Mais il convient de prendre en compte la réalité des inégalités sociales.

Afin d'accroître la diversité sociale dans les recrutements par voie de concours dans la fonction publique territoriale, celui-ci propose 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.

Les concours eux-mêmes doivent évoluer vers une plus grande prise en compte des capacités des candidats à aborder un problème, à l'analyser et à proposer une position opérationnelle ou stratégique.

François Deluga prône également de prévoir un accompagnement actif des lauréats de concours.

Concernant la pénibilité au travail, il se déclare favorable à l'instauration d'un « *bilan professionnel* » en milieu de carrière qui 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. Il pourrait aussi être instauré une visite médicale renforcée pour les métiers dits à forte pénibilité.

Contribution du Cercle de la réforme de l'État

Le Cercle de la réforme de l'État est un cercle de réflexion entièrement dédié au sujet de la réforme de l'État.

Son objet :

- Réfléchir sur la base de l'expérience de ses 70 membres mais aussi de toutes informations françaises et étrangères, et confronter les points de vue de la manière la plus ouverte, indépendamment de toute attache partisane.
- Dégager des propositions à la fois sur le principe des réformes et sur les moyens de leur mise en œuvre, et les mettre en débat avant de les adopter et de les diffuser auprès des responsables politiques et administratifs et de l'opinion.

Les membres du Cercle sont des responsables des administrations centrales ou déconcentrées de tous les secteurs de l'État, des universitaires et chercheurs, des responsables d'entreprises, de sociétés d'études ou d'associations.

Cercle de la Réforme de l'Etat

Un enjeu de la transformation de l'action publique : Développer la mobilité des agents publics

Le besoin d'un tel développement est considérable, tant pour les agents eux-mêmes, pour qui la mobilité peut être un moyen essentiel d'enrichissement de leur parcours professionnel et personnel, que pour les employeurs, pour qui elle est un moyen majeur d'enrichissement et de diversification de leurs compétences, bénéficiant ainsi d'une amélioration de la qualité du service rendu au public.

D'autant que la réduction des effectifs et l'allongement de la durée des carrières liée à la réforme des retraites rendent la mobilité, certes, plus difficile, mais aussi plus nécessaire, alors que les besoins de la population évoluent, ainsi que les conditions d'exercice de tous les métiers.

Malgré les progrès accomplis notamment depuis la loi du 3 août 2009, la mobilité se heurte encore à des obstacles importants, qu'il faut surmonter. C'est pourquoi le Cercle s'est attaché à faire ressortir des solutions pour développer la mobilité des agents publics.

Le Cercle de la réforme de l'État a organisé un séminaire sur les « mobilités du public - enjeux et solutions » en plusieurs séances. Il a permis de questionner les trois versants de la fonction publique avec la participation de près de 200 agents publics ; de confronter les points de vue d'experts, dirigeants publics, DRH, responsables GPEC, conseillers carrières /mobilités, syndicats ; de recueillir les témoignages d'agents, et de recenser de bonnes pratiques du terrain actuelles en matière de mobilités.

Le Cercle avait publié un livre collectif chez l'Harmattan en 2016 « *Pour une fonction publique plus mobile* » faisant ressortir un ensemble de recommandations pratiques, et il pense souhaitable de ré itérer un certain nombre de recommandations.

Pour une fonction publique plus ouverte et plus équitable

Autrement dit, une **fonction publique ouverte** dans laquelle, notamment, les conditions pour accéder à un emploi soient de moins en moins corporatistes et de plus en plus fondées sur une évaluation objective des capacités à bien l'exercer, en termes de savoirs, de savoir-faire et de savoir-être. Et donc, dans une gestion croisée des compétences et des emplois, d'opter pour une ouverture à tous candidats, à l'intérieur de l'ensemble des fonctions publiques, sous réserve de prendre suffisamment en compte les aspirations et compétences des agents du service concerné. C'est-à-dire organisée à partir de critères explicités à l'avance de façon transparente et de possibilités de candidatures totalement ouvertes, fondée sur l'appréciation d'une commission inter fonctions publiques. Bien entendu, une telle évolution doit s'accomplir de manière progressive et nécessite notamment des négociations approfondies avec les partenaires sociaux, mais elle est nécessaire pour le progrès de la GRH publique, et en particulier pour celui de la mobilité.

D'autre part, **une fonction publique privilégiant l'efficacité et l'équité**, notamment pour l'accès à l'encadrement intermédiaire et aux responsabilités supérieures, sortant de la gestion par corps et de trajectoires de carrière fixés sur la seule base de sortie de l'école… La formation continue, y compris la formation in situ, doit être intensément développée. Dans cet esprit, la mise en place, par exemple, de formations à des méthodes managériales adaptées à des environnements en changement, à de nouveaux métiers, à de nouvelles exigences sociales et économiques, une dizaine d'années après le début de carrière, et tout au long du parcours professionnel mériterait à tout le moins d'être étudiés et expérimentés. Ce pourrait être un levier important pour le progrès de la fonction publique et de sa mobilité.

Au total, le fort développement de la mobilité dont nous avons besoin ne relève pas seulement de mesures spécifiques, même si certaines d'entre elles sont indispensables, mais aussi, pour une large part, *d'une* ***évolution globale du management et de la gestion publique : plus ouverte, plus coopérative, plus stratégique, plus humaine***.

Des recommandations …pour l'action

1 Impulser une politique concertée, ministérielle, inter ministérielle et inter fonctions publiques, de mobilités en lien avec l'évolution des métiers

Constats

Dans la fonction publique d'Etat, l'employeur direct ne gère pas seul la procédure de recrutement ; l'administration centrale régule l'arrivée d'agents d'autres Ministères au niveau national ; pour l'employeur la crainte demeure de se voir imposer des agents non choisis par lui, ou de perdre un effectif lors d'un départ non compensé. Le système de gestion des ressources humaines, dans lequel les statuts comptent plus que les compétences, et les corps plus que les métiers, rend la mobilité souvent très difficile. D'autant qu'elle dépend essentiellement des CAP qui privilégient les agents de « l'intérieur » face à ceux qui ont été mobiles.

Pour y remédier

Il est nécessaire d'encourager une politique d'ensemble concertée entre Ministères avec une DRH stratégique régionale et une GPEC, Gestion Prévisionnelle des Emplois et Compétences, permettant d'anticiper les besoins de compétences dans de nouveaux métiers, le maintien d'expertises dans des métiers « rares », la reconversion d'agents sur des métiers « en tension ».

Quelques actions à mener

1. Tables de concordance des métiers et généralisation des référentiels de compétences inter fonctions publiques
2. Convergence des déroulements de carrières par niveau de compétence et entre les Fonctions publiques
3. Principe de parité au sein de chaque fonction publique et entre fonctions publiques : convergence des règles et calendriers
4. Construction de parcours professionnels sur compétences reconnues entre fonctions publiques

2 Développer la culture de coopération, les pratiques d'échanges et la transversalité pour plus de fluidité

Constats

Le besoin d'une coopération très renforcée, entre services, entre ministères, entre les trois versants, ne concerne évidemment pas que la mobilité. Il est général. Mais pour la mobilité, il est incontournable. C'est une évolution culturelle profonde à engager au sein de la fonction publique où la coopération n'est pas souvent mise en valeur.

Pour y remédier

Il faut en particulier mettre en place d'autres logiques de réseaux que celle des réseaux par corps. Ce dont l'administration a le plus besoin, c'est de réseaux de compétences, permettant un vrai knowledge management, qui facilite le partage des retours d'expériences et, autour de ce capital, de créer de véritables communautés de compétences et de les animer.

Quelques actions à mener

1. Développer les différentes formes de transversalité, ministérielle et interministérielle, notamment la gestion de métiers interministériels
2. Encourager la création de communautés transversales de compétences en réseaux numériques
3. Favoriser la communication publique sur des expérimentations locales réussies et leurs impacts
4. Capitaliser les « bonnes pratiques » du public, échanger et les faire connaitre à l'ensemble des fonctions publiques, du secteur associatif, para public et privé
5. Jouer les « essaimages » et déploiement de pratiques managériales favorisant la coopération et les prises d'initiatives

3 Développer l'attractivité vers la fonction publique et encourager les mobilités public/privé et privé/public

Constats

La fonction publique est encore trop engagée dans une gestion procédurière, attachée avant tout au respect des statuts et règles ; la logique des CAP nationales et leur rythme conditionnent trop souvent les mobilités et bloque toute fluidité et souplesse sur le terrain, alors que des mouvements inter fonctions publiques pourraient être réalisés au sein de territoires, en réponse aux besoins, avec la satisfaction de chacune des parties.

Pour y remédier

L'objectif doit être de rendre la fonction publique attractive y compris pour les générations « Y ». Il est nécessaire de disposer d'une vision globale et claire de ce que doit être le système d'hommes et de femmes de la Fonction publique, en particulier dans la période actuelle de diminution de ses moyens. Cela suppose notamment : - une professionnalisation renforcée des responsables RH et des équipes en charge de la gestion des carrières. - que les employeurs assument pleinement leurs responsabilités sur ce terrain, et par suite que soient développés de **vrais centres de responsabilité**, avec toutes les marges de manœuvre qu'ils impliquent.

Quelques actions à mener

1. Favoriser et valoriser les passages public/privé, les mobilités vers le privé et les retours, dans les parcours de carrière
2. Favoriser la mobilité internationale, avec brassage d'expériences et de parcours professionnels
3. formaliser dans un « portefeuille de compétences » - des compétences acquises tout au long d'un parcours et transférables au sein ou entre fonctions publiques, ou vers le privé
4. définir des parcours de carrière publique à l'échelle de bassins d'emploi, plus interministériels notamment pour les cadres dirigeants
5. créer des CAP régionales inter ministérielles

4 Sécuriser et valoriser les mobilités

Constats

Il y a actuellement des cellules mobilité-carrière au sein des ministères et au niveau interministériel - si l'on ne considère que la fonction publique de l'État - en moyenne cela représente un conseiller Mobilité/Carrière par région pour l'ensemble des agents ; il existe des réseaux d'échanges inter fonctions publiques ou au sein de chaque Ministère en matière de gestion RH et de carrière, encore insuffisants par rapport à l'ensemble des situations à accompagner et traiter ; aussi il serait efficace de renforcer le dispositif transversal de facilitation et mise en lien de l'offre et la demande. Des progrès ont été réalisés en matière de formations partagées entre fonctions publiques, offrant outre l'optimisation de la gestion des places de formation, un espace d'échanges entre agents de différentes origines ministérielles.

Pour y remédier

il est nécessaire de rendre la mobilité professionnelle, fonctionnelle ou géographique, obligatoire dans un parcours de carrière ; ainsi que de développer une gestion prédictive des mobilités possibles, et d'établir à cette fin des dispositifs d'évaluation dans l'emploi, de revue périodique de carrière et d'accompagnement. Le processus d'ensemble doit permettre la planification des mouvements, la préparation et la mobilisation des agents et des services.

Quelques actions à mener :

1. augmenter la place de la formation continue et d'adaptation, tout au long d'une carrière
2. intégrer dans les dispositifs des formations de reconversions professionnelles des agents dans des métiers « en tension »
3. confier à des fonctionnaires seniors une mission de mentoring d'agents en début de carrière.
4. Définir des parcours qualifiants dans des filières métiers
5. Définir des plans pluri annuels collectifs de mobilités

5 Déconcentrer les pouvoirs de décision en matière de mobilités

Constats

Dans la fonction publique d'Etat, le système des corps, qui tend à instituer des monopoles d'emplois, est un obstacle considérable à la mobilité fonctionnelle. Idéalement, il devrait être assoupli ou supprimé, et mis fin aux rigidités excessives de la gestion des agents publics. A tout le moins son poids doit-il être fortement réduit, pour aller vers une logique de « bassins d'emplois » sur des territoires. Or cette mobilité est incontestablement d'intérêt général.

Pour y remédier

Il est nécessaire pour que des dirigeants opérationnels puissent efficacement décider en matière de recrutement, qu'ils passent d'une logique de corps à une logique de compétences et de métiers. Certes la Fonction publique est en principe engagée dans une telle évolution, par les entretiens annuels d'objectifs et de compétences, les bourses d'emploi avec compétences attestées, les référentiels métiers organisés par compétences ; mais force est de constater que la **culture de management par les compétences** est encore embryonnaire et doit être largement développée.

Quelques actions à mener

1. Favoriser le recrutement des agents par les dirigeants opérationnels aux niveaux départementaux et régionaux
2. Définir des plans prévisionnels d'emplois et compétences par bassins d'emplois sur des territoires
3. Développer la formation et accompagnement des dirigeants opérationnels au management par les compétences

6 Dégager des moyens financiers cohérents : la mobilité un investissement d'avenir ?

Constats

La mobilité a un coût, pour l'administration mais encore plus pour les agents car elle implique notamment le déménagement de la famille, la recherche d'un nouvel emploi pour le conjoint…De plus en plus il est attendu que ce coût soit supporté par l'administration, d'autant que certains ministères, notamment celui de la Défense, ont mis en place des aides financières pour faciliter et encourager les mobilités. D'autre part, la mobilité fonctionnelle n'a évidemment pas le même sens quand elle est assortie d'une mobilité géographique. Les moyens financiers sont à peu près toujours inopérants quand cette mobilité concerne des femmes à l'âge où leurs enfants sont jeunes, c'est-à-dire précisément quand s'offrent les opportunités de carrière.

Pour y remédier

Il devient nécessaire d'assurer un certain nombre d'aides incitatives aux mobilités, notamment géographiques, prenant en compte la situation familiale des agents concernés, tant en matière financière que d'accompagnement familial.

Quelques actions à mener

1. Faciliter la prise en charge financière de reconversions (formations, période d'immersion….)
2. Harmoniser les régimes indemnitaires
3. Développer une fonction d'accueil systématique et d'intégration des nouveaux arrivants
4. Assurer le portage et la transposition des avantages directs et sociaux : régimes indemnitaires, mutuelles, action sociale
5. Rapprocher les niveaux de rémunération à postes équivalents avec convergence indemnitaire à l'intérieur des ministères et entre les ministères

I Contribution de l'ADCF

POSITIONS | AVRIL 2018

ADMINISTRATION ET RESSOURCES HUMAINES

Consultation gouvernementale sur la refondation du contrat social avec les agents publics

Positions de l'AdCF

Contexte

Lors du comité interministériel de la transformation publique, le Premier ministre Edouard Philippe a annoncé le 1er février 2018 plusieurs pistes de réforme de l'action publique, au titre desquelles une rénovation du statut de la fonction publique et un recours plus important aux contractuels. La veille, lors d'une manifestation de l'AdCF, Olivier Dussopt, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics, déclarait attendre les employeurs publics pour débattre des modalités d'évolution du statut. La consultation a été initiée par le Gouvernement le 29 mars.

Réunie le 22 février 2018 sous la présidence de Loïc Cauret, président de la communauté Lamballe Terre et Mer et président délégué de l'AdCF, la commission « mutualisation, ressources humaines et ingénierie » de l'AdCF a soumis au conseil d'administration de l'association plusieurs propositions relatives à des questions de recrutement, de fin d'emploi, de rémunération et de dialogue social. Le 6 mars, les administrateurs de l'AdCF ont adopté les positions associatives suivantes.

1. Recrutement : faut-il s'inspirer du contrat de mission ?

Eu égard aux caractéristiques du contrat de mission en droit du travail pour les salariés du secteur privé[1], l'AdCF s'accorde sur la proposition d'**autoriser les collectivités locales à recruter certains agents au moyen d'un contrat de mission dès lors que sont réunies plusieurs conditions** :

- en lien avec une politique publique relevant de la collectivité, la conclusion d'un tel contrat doit **reposer sur un fait générateur qui justifie de la mission et sur un financement** défini au préalable (contrat de financement, partenariat, programmation, etc.) ;
- **un emploi permanent ne peut pas être pourvu grâce à un contrat de mission**, hormis les cas de remplacement momentané, de vacance temporaire d'emploi, d'accroissement temporaire d'activité ou de besoin occasionnel ou saisonnier ;
- un tel contrat n'a **pas vocation à donner droit à titularisation** ;
- la loi doit définir une **durée maximale à ces contrats de mission, qui pourrait être de six ans** pour être cohérent avec les conditions de titularisation des agents contractuels prévues par la loi « Sauvadet » du 12 mars 2012.

[1] Ordonnance n° 2017-1387, 22 septembre 2017

En revanche, l'AdCF estime qu'il n'y a pas lieu de s'inspirer du contrat de chantier également prévu en droit du travail depuis l'ordonnance du 22 septembre 2017. A son sens, il n'est pas justifié de multiplier les types de contrat auxquels les collectivités locales pourraient avoir recours dès lors qu'existe un contrat de mission dans les conditions précisées.

2. Recrutement : faut-il permettre de recruter les profils rares en CDI ?

L'AdCF a connaissance des difficultés qui se posent à de nombreux employeurs publics locaux dans ce domaine. Elle relève cependant plusieurs points de vigilance :

- la définition de ce qui constitue un métier rare, ou « en tension », risque d'être fluctuante dans le temps et d'une collectivité à l'autre ;
- réserver le recrutement direct en contrat à durée indéterminée pour certains métiers est susceptible de créer une rupture d'égalité et de complexifier le travail des managers en interne ;
- certains salariés cherchent davantage à être recrutés en contrat à durée déterminée, soit parce qu'ils sont en début de carrière, soit parce qu'ils souhaitent être recrutés dans le secteur privé lorsque le climat économique s'améliore (cf. emploi contracyclique dans les collectivités).

Pour ces raisons, l'AdCF **ne souhaite pas arrêter de proposition associative dans ce sens** pour l'heure, même s'il s'agit bien sûr d'un sujet qui appelle à la réflexion. Elle privilégie notamment de travailler à la **facilitation des passerelles entre le secteur public et le secteur privé**.

3. Recrutement : faut-il généraliser les concours sur titre ?

L'AdCF se prononce en ce sens. En réponse aux problèmes de recrutement et d'absentéisme aux concours et afin de faciliter les mobilités professionnelles, elle promeut l'idée de **concours sur qualification professionnelle**.

A ce jour, des concours sur titre existent pour les professionnels de santé qui sont titulaires d'un diplôme d'Etat (médecins, infirmiers, psychologues). Il est proposé d'ouvrir cette modalité de recrutement à toute personne faisant état d'une qualification professionnelle (enregistrée au répertoire national des certifications professionnelles, ou RNCP) plutôt que de la restreindre aux seuls titulaires de diplômes d'Etat. En fonction des besoins de recrutement des employeurs territoriaux, ceci doit permettre la mobilisation des compétences professionnelles correspondantes au sein des collectivités locales et le passage à une fonction publique de métiers.

Ces concours doivent reposer sur un entretien, que l'on aura soin de distinguer de l'entretien de recrutement réalisé au sein de la collectivité. Cette nouvelle orientation donnée au concours appelle à porter l'attention sur la façon de vérifier la capacité des candidats à bien écrire.

Le système de la liste d'aptitude a vocation à être conservé.

4. Fin d'emploi : faut-il permettre à une collectivité et à l'un de ses agents de convenir d'une rupture conventionnelle ?

L'AdCF a conscience des difficultés qu'entraînerait la possibilité de convenir d'une rupture conventionnelle au sein des collectivités, dont une incertitude potentiellement forte le temps que se stabilise la jurisprudence. Cependant, **elle souhaite que soient étudiées les modalités de son introduction en matière d'emploi public local**.

Dans la mesure où la question de se séparer d'un agent apparaît le plus souvent en raison d'une insuffisance professionnelle, **elle appelle également à rendre plus effectif le régime de sanctions prévu par le statut de la fonction publique territoriale**.

En cela, la commission appelle à examiner la proposition n° 9 de l'Association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF), issue de son livret *Adapter le statut de la fonction publique territoriale* (juin 2017) : *« pour être plus responsable, modifier les procédures disciplinaires, dont les licenciements : garantir ainsi, au regard des valeurs et de l'exemplarité du service public, que les sanctions correspondent réellement aux fautes commises et qu'elles soient bien appliquées »*.

5. Rémunération : faut-il décorréler le point d'indice de la fonction publique territoriale par rapport aux autres fonctions publiques ?

Le conseil d'administration de l'AdCF est, **en soi, favorable au scénario de décorrélation** du point d'indice de la fonction publique territoriale par rapport aux autres fonctions publiques, **mais il en souligne le caractère hypothétique**, lequel résulte particulièrement de :

- la difficulté que poserait cette décorrélation s'agissant du régime indemnitaire : si le point d'indice est plus faible, y aurait-il des négociations pour maintenir le régime indemnitaire ? A l'inverse, si le point d'indice est plus fort, le régime indemnitaire aurait-il vocation à ne pas évoluer ?
- la complexité qu'elle occasionnerait pour les agents mutant d'une collectivité à une autre ou changeant de fonction publique.

Ce faisant, l'AdCF relève le **sujet de fond que constitue la subordination systématique aux règles de la fonction publique d'Etat** sans capacité de négociation pour les employeurs territoriaux, ce qui rend inopérantes les propositions de décorrélation.

6. Rémunération : faut-il assujettir le régime indemnitaire aux cotisations sociales ?

Eu égard à l'objectif d'individualisation auquel doit concourir le régime indemnitaire, l'AdCF conclut que **le régime indemnitaire des agents doit être assujetti aux cotisations sociales** au même titre que le traitement indiciaire. A son sens, il est malaisé qu'une partie non négligeable de la rémunération continue d'échapper au mécanisme de salaire différé que représentent les cotisations sociales.

Elle rappelle que les agents contractuels voient leurs rémunérations entièrement soumises aux cotisations dans la mesure où ils ne s'inscrivent pas dans le système du régime indemnitaire.

7. Dialogue social : faut-il faire évoluer le rôle et l'organisation des comités techniques paritaires (CTP), des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) et des commissions administratives paritaires (CAP) ?

L'AdCF estime qu'il y a lieu de **maintenir une séparation stricte entre le CTP et le CHSCT** car le fonctionnement actuel des CHSCT présente à ses yeux un intérêt à plusieurs égards (capacité d'auto-saisine, rôle spécifique dans le dialogue social, technicité, etc.). Elle appelle en revanche à étudier les possibilités de simplifier leur mutualisation entre collectivités et les structures rattachées.

Pour l'AdCF, **le fonctionnement des CAP mériterait d'être simplifié** dans leur formalisme et leur champ de compétence (par exemple, les cas de mises à disposition auraient vocation à en être exclus). La référence aux groupes hiérarchiques pose souci dans le fonctionnement des CAP et devrait être supprimée.

Par ailleurs, l'AdCF émet le souhait que soit, de façon plus générale, **simplifié le paysage des instances paritaires alors que doivent être installées les commissions consultatives paritaires (CCP)** en décembre 2018. Elle s'interroge sur l'intérêt de disposer d'une commission spécifique dans le champ d'intervention que lui a donné la loi.

CONTACT | Simon Mauroux
s.mauroux@adcf.asso.fr

Contribution de l'ADGCF : « *Adapter le statut de la fonction publique territoriale pour renforcer la qualité du service public local* »

L'ADGCF, dans sa contribution, indique qu'on ne saurait présumer d'une quelconque unité de la FPT, loin d'être, force est de le constater, uniforme. Cette hétérogénéité s'explique en outre par une application du contrôle de légalité variable dans le temps comme dans l'espace.

La multiplicité des employeurs conjuguée à des normes juridiques à géométrie variable offrent de fait des conditions de travail, de rémunération et de carrière suffisamment variables pour considérer que les collectivités dérogent régulièrement au statut de la FP.

En somme, il n'y a pas une, mais 57 000 « *FPT* », ou plutôt, employeurs publics locaux.

L'ADGCF met en avant sa double ambition : sauvegarder l'efficience et la qualité du service public local à la française et permettre une pleine reconnaissance des agents qui le servent.

Sa contribution s'appuie sur une enquête réalisée auprès des dirigeants d'EPCI.

Il en ressort que si une large majorité de managers communautaires milite pour un maintien du statut, ils sont dans le même temps 65 % à en réclamer la modernisation et même 27 % à exiger une profonde réforme.

Pour 79 % des cadres communautaires interrogés, le concours, pierre angulaire du recrutement dans la fonction publique, ne certifie plus la compétence et le professionnalisme des agents, même s'il en constitue l'un des principes de base.

Dans sa forme actuelle, le concours n'est plus appréhendé comme le procédé le plus à même de répondre avec efficacité aux besoins des administrations locales qui supposent l'embauche de profils spécifiques, issus de filières professionnelles plus flexibles et donc moins « *académiques* ».

PROPOSITIONS DE L'ADGCF

1. Pour être plus équitable, faire du modèle de l'administration locale unifiée à l'échelle des 1 266 intercommunalités le mode de gestion de l'ensemble des agents et des services publics du bloc local
2. Pour être plus efficace, légitimer le DGS comme autorité administrative de la collectivité
3. Pour être plus cohérent, supprimer le cadre des seuils liant le grade initial du directeur général à la strate démographique de la collectivité
4. Pour être plus juste, abroger les distinctions entre filières, particulièrement cloisonnantes et surtout sources d'iniquité
5. Pour être plus performant, mobiliser tous les outils et dispositifs offerts par le statut pour faire de l'évaluation le principe d'avancement priorisé au sein de la FPT ; prendre en compte l'engagement professionnel de l'agent dans ses missions de service public pour définir et déterminer le régime indemnitaire
6. Pour une meilleure employabilité, poursuivre la rénovation des concours d'accès à la fonction publique territoriale et donner également aux collectivités la possibilité de recruter des agents *via* le dispositif des concours sur titre
7. Pour être plus agile et lorsque les besoins des collectivités ne sont pas satisfaits, autoriser l'embauche directement en CDI d'agents à forte expertise ; en CDD sur les durées adaptées aux conventions financières pour les postes gagés par celles-ci ; et aligner les durées des CDD sur trois ans pour toutes les catégories (A, B et C) lorsque l'on ne peut pas recruter de titulaire
8. Pour être plus vertueux, renforcer l'effort de formation et de mutualisation des équipes en interne ; favoriser également, dans un souci d'innovation et d'expérimentation, le déploiement d'emplois « *mixtes* » publics/privés, permettant à des collectivités et à des entreprises ou associations de mutualiser des postes dans les métiers relevant des moyens généraux et des fonctions supports
9. Pour être plus responsable, modifier les procédures disciplinaires, dont les licenciements : garantir ainsi, au regard des valeurs et de l'exemplarité du service public, que les sanctions correspondent réellement aux fautes commises et qu'elles soient bien appliquées
10. Pour être plus solidaire, garantir progressivement à l'ensemble des agents de la FPT une protection

sociale complémentaire, déployée dans le cadre d'un dialogue social efficient

11. Pour être plus mobile, rendre effectif le principe de réciprocité dans les mobilités État/FPT/FPH et soutenir l'idée de la mise en place de concours communs
12. Pour être plus ouvert, rendre possible et encourager, pour les cadres supérieurs de la territoriale, une mobilité temporaire dans le secteur privé

Contribution de l'Association des DRH de grandes collectivités

L'Association des DRH des grandes collectivités partage la volonté de modernisation du gouvernement et entend s'impliquer, dans le droit fil des propositions qu'elle a formulées lors de la campagne présidentielle, pour tendre vers une action publique, qui soit au plus près des besoins et des attentes des usagers du service public.

Le développement d'une nouvelle culture managériale en donnant aux employeurs publics la plénitude de leurs compétences

Pour l'Association des DRH des grandes collectivités, il est nécessaire de :

- **Simplifier et moderniser l'entretien professionnel pour en faire un outil de management en propre, indépendant de la commission administrative paritaire (CAP).**
- **Renforcer les leviers à disposition des managers, pour promouvoir** (promotions internes, CIA, politiques actives d'accompagnement à la mobilité, formation tout au long de la vie…) **mais aussi pour recadrer les agents** (discipline, licenciement pour insuffisance professionnelle sans passage en conseil de discipline remplacé par un entretien préalable, mutations dans l'intérêt du service, etc.).
- **Créer une palette diversifiée d'outils pour soutenir les managers et les accompagner** dans leur passage d'un rôle de gestionnaire à celui de facilitateur : formations, échanges de pratiques, co-développement, plates-formes, réseaux internes et externes.

Pour un dialogue social régulier, recentré sur des sujets prioritaires

L'Association des DRH des grandes collectivités recommande de :

- **Rapprocher le CHSCT et le CT** pour donner naissance à une instance transversale de plein exercice ayant compétence sur l'ensemble des thématiques RH.
- **Faire évoluer les commissions administratives paritaires en instances de recours** (à tout le moins pour les demandes de changements de positions administratives comme les détachements, disponibilités).
- **Développer des formations obligatoires et communes aux différents collèges des instances (personnels et administrations)**.
- **Expérimenter des nouvelles formes de concertations avec les représentants du personnel, en mode agenda social**, afin que les instances paritaires ne soient pas les seuls réceptacles des échanges.

Une rémunération plus individualisée en s'appuyant sur une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences et la gestion des talents

Pour l'Association des DRH des grandes collectivités, il est impératif de rendre plus lisibles et équitables les rémunérations et de lever les obstacles à la mobilité qui en résultent :

- **Finaliser en priorité le déploiement du RIFSEEP en publiant au plus tôt tous les décrets pour les cadres d'emplois manquants et en évaluer la mise en œuvre notamment pour sa part variable (CIA).**
- **Transférer progressivement l'ensemble des primes dans le RIFSEEP. Idem pour la NBI qui gagnerait à être réintégrée dans l'IFSE,** du fait de son application complexe et peu lisible qui freine les mobilités.
- **Réformer le supplément familial de traitement (SFT)** qui avantage les salaires les plus élevés du fait de sa proportionnalité au traitement indiciaire.
- **Rendre obligatoire la participation employeur à la prestation sociale complémentaire** dans un objectif d'alignement avec le secteur privé.
- **Réviser les modalités de calcul des pensions** en permettant de cotiser sur la totalité du régime indemnitaire au titre de la retraite additionnelle de la fonction publique (actuellement plafonnée à 20 % du traitement

de l'agent) et de reverser la pension au conjoint d'un fonctionnaire décédé (comme dans le secteur privé).

En plus du levier salarial, l'association des DRH des grandes collectivités milite pour fluidifier les parcours des agents publics :

- **Instaurer l'entretien de mi-carrière** pour les agents occupant des métiers dits pénibles afin d'anticiper et d'accompagner les reconversions.
- **Lever les freins à la mobilité entre fonctions publiques** (aligner les cotisations et assurer la visibilité des postes vacants *via* une bourse nationale des emplois) **et développer les mobilités entre employeurs publics à l'échelle des bassins d'emplois.**
- **Favoriser la validation des acquis de l'expérience (VAE) dans les déroulements de carrière.**

Élargir le recours au contrat pour donner plus de souplesse dans les recrutements et mobiliser de nouvelles expertises

L'association des DRH des grandes collectivités propose de :

- **Permettre le recrutement des agents de catégories B sur trois ans**, à l'instar des catégories A pour lesquelles il convient d'alléger le contrôle préfectoral en opportunité (variable selon les réalités locales).
- **Travailler à l'extinction des vacataires ou contrats horaires** (notamment *via* des motifs à contrats élargis sous forme de mensualisation).
- **Créer des contrats de mission limités dans le temps et pour certaines activités spécifiques,** notamment pour accompagner les transformations.
- **Mieux valoriser les expériences réalisées dans le secteur privé,** en autorisant une reprise d'ancienneté supérieure à 50 %.
- **Rendre obligatoire les formations avant et après titularisation pour les contractuels, dans une optique de culture commune.**
- **Faciliter les sorties définitives individuelles de la fonction publique :** aides financières aux reconversions professionnelles, retraites anticipées, et les cessations progressives d'activités pour les métiers dits pénibles.

Une fonction publique plus représentative et ouverte

L'Association des DRH des grandes collectivités estime nécessaire de :

- **Repenser les épreuves de concours et la composition des jurys en renforçant les épreuves tournées vers davantage d'opérationnalité afin de mieux valoriser la diversité des profils et parcours.**
- **Renforcer la promotion des concours et des carrières administratifs** auprès des jeunes (bacheliers, étudiants, élèves de grandes écoles) mais aussi des personnes en recherche d'opportunités (Pôle emploi, APEC, etc.).
- **Développer les concours sur titre pour les titulaires d'un diplôme reconnu** (notamment les professions réglementées déjà en tension de recrutement dans de nombreuses collectivités, par exemple les personnels médico-sociaux).
- **Diversifier les voies d'accès en renforçant le développement de l'apprentissage et de l'alternance** *via* la valorisation de cette voie d'accès, par la transmission des savoirs (tutorat ou mentorat).

I Contribution de l'UNSA

Une fonction publique plus ouverte et plus attractive

Pour l'UNSA, les priorités générales sont :

- un statut général protecteur des citoyens, des agents et du service public ;
- la notion d'un engagement personnel pour servir l'intérêt général et d'un emploi en lien avec le service public ;
- la possibilité pour les agents publics de progresser socialement, avec des conditions de travail améliorées et respectueuses des individus comme des contraintes familiales : l'équilibre entre vie familiale et vie professionnelle avec les notions de qualité de vie au travail, et avec la possibilité d'organiser les modalités de son temps de travail.

Comment rendre la fonction publique plus attractive et plus à l'image de la société ?

L'UNSA rappelle son attachement au statut de la fonction publique et agit pour l'amélioration de la vie des agents publics.

- Améliorer la rémunération et le pouvoir d'achat des agents publics :
  - notamment en début de carrière, pour inciter les candidats à se présenter aux concours d'accès à la fonction publique, en la rendant plus attractive pour les nouveaux entrants ;

- en prenant mieux en compte les expériences professionnelles antérieures et en améliorant les conditions de reclassement des nouveaux entrants ;
- par des revalorisations salariales régulières, de nature indiciaire par une augmentation régulière de la valeur du point, sans périodes de « *gel* » qui ont pour effet de faire baisser le pouvoir d'achat des agents publics et de réduire d'autant l'attractivité de la fonction publique.

- Proposer des parcours professionnels attractifs avec de réelles garanties sur le déroulement de carrière aux candidats à l'accès à la fonction publique :
  - en faisant du déroulement de carrière sur deux grades au moins une réalité pour tous les agents ;
  - en donnant la possibilité à tous les agents publics d'avoir une progression sociale, en améliorant la formation professionnelle, les dispositifs de promotion interne et en relevant les taux « *promus/promouvables* » ;
  - en donnant des garanties sur le statut des fonctionnaires, en réaffirmant le principe d'une fonction publique de statut pour garantir l'indépendance du service public et de la fonction publique.
- Donner des perspectives à tous les agents contractuels.
- Organiser des concours d'accès aux différents corps et cadres d'emplois au plus près des bassins d'emplois. Cela permettrait en particulier aux candidats aux postes dont les rémunérations sont les plus faibles de postuler sur des emplois à proximité de leur lieu de vie.
- Restaurer la confiance dans la parole de l'État, par le respect de la parole donnée. L'État ne doit plus revenir sur ses propres engagements ni sur les accords signés avec les organisations syndicales.
- Lever les freins « *administratifs* » au recrutement et à la mobilité, notamment en poursuivant le travail d'harmonisation des grilles indiciaires entre les versants de la fonction publique, pour favoriser les passerelles inter-versants, et en harmonisant les dotations indemnitaires et les règles de gestion.
- Créer un socle de protection sociale complémentaire avec la participation obligatoire des employeurs publics, bénéficiant aux agents des trois versants de la fonction publique, en matière de santé comme de prévoyance.
- Proposer une action sociale disposant de moyens plus importants :
  - pour réévaluer l'aide à l'installation des personnels, et prendre en charge une part plus importante des frais d'installation des agents qui intègrent la fonction publique ;
  - pour offrir à tous les agents publics une offre de restauration collective à tarif avantageux ;
  - pour offrir plus de services à la personne ou aux familles (places en crèche, chèques vacances, etc.) ;
  - pour aider les fonctionnaires qui en expriment le besoin à trouver un logement, particulièrement dans les territoires où il est difficile de se loger, en raison du coût du logement ou de la rareté de l'offre.
- Promouvoir l'information des élèves des collèges et des lycées sur le service public, les métiers, les modalités d'accès à la fonction publique et le sens du service public. Cette information pourrait être donnée également au niveau des demandeurs d'emplois.

Comment adapter le recrutement aux compétences nécessaires au service public ?

L'UNSA est attachée au principe d'occupation des emplois civils permanents par des fonctionnaires et au principe du concours comme mode de recrutement de droit commun des fonctionnaires, pour permettre à tous les citoyens un égal accès aux emplois publics, en fonction de leur diplôme, selon leur capacité et leurs compétences.

L'UNSA n'est pas défavorable au principe du recrutement sur titres, qui est déjà mis en œuvre pour le recrutement de fonctionnaires, ainsi qu'à l'adaptation des épreuves des concours d'accès à la fonction publique aux compétences recherchées (en mettant en place des épreuves de concours moins académiques et davantage professionnelles).

Proposition :

L'UNSA est favorable à l'ouverture d'une réflexion sur un dispositif de prérecrutement pour aider les jeunes financièrement pendant leurs études, avec condition d'engagement.

Des parcours professionnels plus riches et diversifiés

Comment accompagner les évolutions professionnelles ?

- Anticiper l'évolution de l'environnement professionnel et des métiers, et faire de l'accompagnement des

transitions professionnelles une priorité en mettant en œuvre tous les moyens et les outils de la formation professionnelle :

- en généralisant le conseil en évolution professionnelle et l'accompagnement des agents dans l'élaboration de leur projet d'évolution professionnelle avec des « *conseillers mobilité carrière* » formés et en nombre suffisant pour répondre aux besoins des agents et de l'administration ;
- en s'appuyant sur tous les outils existants, pour faire évoluer les compétences des agents et élaborer et mettre en place les projets d'évolution professionnelle.

- Rendre les études d'impact sur les ressources humaines obligatoires en cas de projet de restructuration de service.
- Ouvrir le chantier de la gestion des âges.
- Renforcer le dialogue social avec les représentants des organisations syndicales.

Comment faire évoluer la formation professionnelle pour mieux répondre aux besoins ?

- Octroyer des moyens suffisants à la formation professionnelle, notamment en mettant en place un financement dédié de la formation professionnelle et un financement spécifique du compte personnel de formation (CPF).
- Mettre partout en place des outils et des dispositifs de recueil de l'expression des besoins des agents publics (enquêtes régulières par le biais de questionnaires, dans le cadre d'entretiens individuels, etc.).

Comment favoriser l'affectation dans les territoires moins attractifs ?

L'UNSA réitère son attachement aux services publics de proximité, au plus près de toutes les populations, et répartis sur la totalité des territoires. L'affectation des agents publics dans les territoires les moins attractifs doit être une priorité pour que les services publics soient en capacité de fonctionner normalement sur la totalité du territoire.

- Faire assumer aux employeurs publics leur responsabilité en matière d'attractivité des postes, en recherchant les causes aux difficultés de l'administration à pourvoir les postes dans ces territoires, et mettre en place des plans d'actions pour restaurer leur attractivité auprès des agents publics.
- Créer des dispositifs de soutien et de reconnaissance destinés aux agents publics affectés dans ces territoires.

Comment favoriser l'accès aux responsabilités et organiser la promotion ?

- Sanctuariser le rôle de la CAP dans le cadre des procédures de promotion.
- Mettre en place une politique de gestion des ressources humaines, incluant une gestion des compétences qui soit en mesure de reconnaître et de valoriser les acquis de l'expérience professionnelle.
- Favoriser la transparence des procédures de promotion, en communiquant aux agents et aux organisations syndicales les critères d'évaluation de la valeur professionnelle des agents publics.

Comment améliorer la mobilité ?

- Renforcer le rôle des CAP en les réunissant plus souvent (plusieurs fois dans l'année) afin de pourvoir rapidement les postes vacants.
- Renforcer les dispositifs transversaux permettant un passage simplifié entre versants.
- Unifier les régimes indemnitaires et les corps pour une même mission.

Des employeurs publics attentifs aux agents, à la qualité de vie au travail et à l'innovation

Comment favoriser la participation des agents à l'amélioration du service public ?

Comment favoriser la cohésion des collectifs de travail ?

- Rendre les agents acteurs de l'amélioration du service public et de la transformation de l'action publique, en les impliquant dans la définition des objectifs et en les associant à la détermination de l'organisation et du fonctionnement des services.
- **Systématiser la mise en place de lieux et de temps d'écoute pour recueillir les propositions des agents et faire émerger des idées innovantes.** Pour l'UNSA, les idées proposées par les agents eux-mêmes peuvent permettre d'améliorer le fonctionnement des services. Les organisations syndicales sont alors systématiquement informées et associées à leur mise en œuvre.

- Faire participer les agents à la formalisation des projets stratégiques et des projets de service.
- Expérimenter et développer des outils d'évaluation du fonctionnement des services par les agents.
- Reconnaître régulièrement l'engagement et l'investissement professionnel des agents et des collectifs de travail.
- Supprimer toute forme de rémunération individuelle au mérite, mais initier des démarches d'expérimentation de compléments indemnitaires collectifs pour récompenser la réussite à de projets d'équipes et/ou en cas d'atteinte collective des objectifs fixés.
- Développer une culture des collectifs de travail favorisant l'expression des agents et la cohésion des collectifs, notamment par la formation initiale et continue des cadres à un management bienveillant, à la qualité de vie au travail et au dialogue social.
- Mettre en place des plans d'actions en faveur de la qualité de vie au travail.
- Sanctionner les comportements inappropriés et toute forme de discrimination, de harcèlement et de violence.

Comment améliorer les conditions de travail ?

- Créer les conditions d'un équilibre entre la perception par les agents des contraintes qui leur sont imposées, et la perception qu'ont les agents des ressources dont ils disposent pour y faire face :
  - des effectifs suffisants pour faire face à la charge habituelle de travail ;
  - des agents correctement formés pour accomplir leurs missions ;
  - des dispositifs de régulation en cas de pic d'activité et d'intensification du travail ;
  - des modalités d'organisation du temps de travail respectueuses de la vie personnelle des agents ;
  - des conditions de travail sans conflits de valeurs ni conflits éthiques.
- Mettre à disposition des agents un environnement de travail adapté qui respecte leur dignité (handicap, gestion des âges…), qui soit conforme à la réglementation applicable (hygiène, sécurité…) et bien équipé (matériels et applications informatiques, outils récents, appropriés aux besoins et correctement entretenus).
- Formaliser les missions de chaque agent, les activités et leur niveau de responsabilité tout en veillant à laisser une autonomie à chacun.
- Investir sur la qualité de vie au travail, et notamment développer les lieux de convivialité et faciliter les temps d'échanges informels entre les agents.
- Faire du télétravail une réalité pour chaque agent public qui le souhaite, sous réserve que les fonctions soient compatibles.
- Mettre en place des dispositifs d'écoute, de prévention, d'alerte et de médiation (pour prévenir les risques psychosociaux, en cas de difficultés relationnelles entre agents, pour régler les problématiques liées à l'équilibre entre vie privée et vie professionnelle…).

Une offre de service ressources humaines renforcée

Quelles sont les attentes par rapport aux gestionnaires ressources humaines ?

- Prendre part au dialogue social local, dans le respect des instances paritaires et du rôle des représentants du personnel et des organisations syndicales.
- Une contribution active à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, en lien notamment avec les encadrants de proximité.
- Des actions en faveur de la formation professionnelle et de la construction des parcours professionnels des agents publics :
  - en appui et en conseil aux agents dans le cadre de la construction de leur projet d'évolution professionnelle ;
  - en participant à l'identification des besoins en matière de formation professionnelle, notamment dans le cadre de la transition au numérique et de la transformation de l'action publique ;
  - en étant un relais de l'offre de formation auprès des agents.
- Être un acteur de la gestion des âges, dans le cadre d'une approche transversale (santé au travail, adaptation de l'environnement de travail, gestion des compétences, formation professionnelle, etc.).
- Agir en matière de santé, de sécurité et d'hygiène au travail :
  - assurer le suivi et la mise à jour du document unique d'évaluation des risques professionnels ;
  - contrôler l'application de la réglementation relative au temps de travail ;
  - élaborer et mettre en œuvre des plans d'action en matière de qualité de vie au travail.

- Dans le cadre de l'évolution des métiers et de la réglementation, participer à l'anticipation des besoins matériels des agents.
- Veiller au respect de la diversité, de l'égalité professionnelle et à la lutte contre toute forme de discrimination.

Comment tirer pleinement parti du numérique dans la gestion des ressources humaines ?

- Il est nécessaire d'apporter des garanties aux agents sur le respect des données individuelles et de leur vie privée, dans le cadre du traitement et de l'exploitation des données les concernant :
  - pas de détournement des données pour contrôler abusivement les agents et leur activité ; en respectant la confidentialité des données, en s'interdisant de les diffuser et de les céder à des tiers ;
  - en donnant la possibilité aux agents de disposer d'un droit d'accès, de modification, de rectification ou de suppression de certaines données qui les concernent.
- Généraliser le déploiement des matériels et des applications informatiques qui ont fait leurs preuves, par exemple par leur efficacité ou leur simplicité d'utilisation. Pour l'UNSA, la transition numérique doit être un moyen pour rendre plus simple et plus accessible les outils informatiques.

L'UNSA estime que la création d'un espace numérique individuel pour tous les agents publics est une démarche positive, pour mettre à disposition des informations, des données et des services concernant leur situation (bulletins de salaires, dossier individuel, données du compte individuel de retraite, etc.).

Sur le plan de la vie sociale, créer un espace de type réseau social interne sur les espaces intranet, pour proposer des services quotidiens utiles aux agents publics (covoiturage, etc.).

CONTRIBUTION DE LA FNCDG AUX ÉVOLUTIONS INSTITUTIONNELLES ET À LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

La « *Contribution de la FNCDG aux évolutions institutionnelles et à la gestion des ressources humaines de la fonction publique territoriale* » a été adoptée à l'unanimité par l'assemblée générale de la Fédération du 8 juin 2018, lors de son congrès qui se déroulait à la Baule.

Parmi les 24 propositions formulées, 5 d'entre elles sont institutionnelles et portent sur l'évolution des centres de gestion, leur organisation, leur champ de compétences et leurs relations avec les collectivités et établissements territoriaux.

Ces propositions vont dans le sens du rapport « *Revue des dépenses* » publié en novembre 2017 par l'IGA et le Contrôle général économique et financier.

Les autres propositions de la contribution en matière de RH

Recrutement des agents

1. Aménager le recours aux agents contractuels.
2. Redéployer les contrats accompagnés en les subordonnant à une obligation de formation.
3. Étendre au secteur public l'autorisation de recruter dans le cadre des contrats de professionnalisation, en complément de l'apprentissage.
4. Le recrutement des titulaires par concours : poursuivre la rationalisation des concours, simplifier leur organisation, moderniser ce mode essentiel de recrutement.
5. Favoriser et simplifier le développement du recrutement sur titre pour les professions réglementées et les cadres d'emplois de la filière artistique.
6. Réduire la période de services nécessaires pour présenter un concours interne afin de lutter contre le phénomène des « *faux externes* ».
7. Rétablir la condition de nature de l'expérience professionnelle en lien avec le cadre d'emplois visé pour se présenter aux concours de troisème voie.
8. Attribuer la compétence exclusive d'organisation des concours de catégories A, B et C aux centres de gestion.
9. Instaurer une cotisation spécifique de 0,063 % de la masse des rémunérations de l'ensemble des collectivités territoriales et établissements, directement versée à l'établissement public national issu de la transformation du statut de la FNCDG ou aux CDG coordonnateurs, pour supprimer la compensation financière correspondant au transfert de compétences entre le CNFPT et les CDG.

Créer un lien étroit entre mobilité, évolution professionnelle et conseil en organisation

1. Dans le cadre du conseil en évolution professionnelle, reconnaître les CDG en tant que centres de ressources agréés pour la réalisation des bilans professionnels des agents de la FPT, et instaurer un « *bilan de carrière* », au terme de dix ans d'exercice du métier, afin d'examiner les possibilités d'évolution professionnelle et prévenir les situations éventuelles d'inaptitude.
2. Mettre en œuvre un site emploi territorial national dédié à la FPT, compte tenu de ses spécificités, en relation avec le portail commun inter-fonctions publiques, pour favoriser la mobilité des agents.
3. Coupler aux niveaux de pertinentes mutualisations les missions d'accompagnement à la mobilité des agents et de conseil en évolution professionnelle, et constituer, par bassin d'emplois, un réseau des conseillers en mobilité et en évolution professionnelle.
4. Relier les actions des CDG en termes de mobilité et d'évolution professionnelle avec la mission de conseil en organisation.

Accélérer la dématérialisation des actes de gestion en matière de gestion des ressources humaines

- **Santé au travail et emploi**
  1. Transposer à la fonction publique territoriale certaines mesures relatives à la médecine au travail dans le secteur privé : en modifiant le rythme des visites périodiques qui serait porté à cinq années, en remplaçant les visites d'embauche par des visites d'information et de prévention assurées par les infirmiers en santé au travail.
  2. Favoriser les reconversions professionnelles de médecins souhaitant exercer la médecine du travail avec une formation à la capacité en médecine du travail ou, à défaut, permettre la reconnaissance de la spécialité médecine du travail par la VAE.
  3. Créer un « *contrat d'engagement de service public* » d'une durée minimale de quatre ans.
  4. Simplifier le dispositif concernant le médecin collaborateur.
  5. Intégrer la possibilité pour les CDG d'exercer la médecine professionnelle et préventive pour les services de l'État, de l'hospitalière et de leurs établissements publics.
  6. Uniquement à titre d'expérimentation, permettre aux CDG qui le souhaitent de développer un service de contrôle de la justification médicale des arrêts de travail assuré par un médecin agréé.
  7. Ouvrir à l'agent en situation de reclassement la possibilité d'être mis à disposition d'une collectivité par les services de remplacement des CDG.
  8. Maintenir le caractère non obligatoire de la protection sociale complémentaire et de la participation de l'employeur, mais instaurer un dialogue obligatoire au sein des collectivités concernant l'éventuelle mise en œuvre de la PSC.
- **Temps de travail**
  1. Définir par voie textuelle la nature et la durée des autorisations spéciales d'absence.
  2. Prévoir, par voie législative, l'autorisation spéciale d'absence dans le cadre d'une démarche de procréation médicalement assistée.
  3. Mobiliser le compte épargne-temps (CET) sous forme de congés en vue de la retraite.
  4. Réformer le temps de travail des personnels d'enseignement artistique.
- **Rémunération**
  1. Revenir sur la surrémunération de certains temps partiels.
  2. Maintenir la corrélation du point d'indice.
  3. Achever le déploiement du RIFSEEP et promouvoir un cadre (plafond et plancher) concernant l'attribution du complément indemnitaire annuel (CIA).
- **Dialogue social/fonctionnement des instances paritaires**
  1. Fusionner les comités techniques (CT) et comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT).
  2. Alléger le fonctionnement des Commissions administratives paritaires (CAP).
  3. Maintenir, à titre volontaire exclusivement, la possibilité de mutualisation des crédits de temps syndical.
- **Anticiper les conséquences de l'indemnisation du chômage des agents**

  Organiser obligatoirement un débat au sein de l'organe délibérant de chaque collectivité au début de chaque

mandature, et facultativement lors de chaque débat d'orientation budgétaire, afin de délibérer concernant le choix de gestion de l'indemnisation du chômage des agents contractuels.

- **Améliorer le dispositif existant d'indemnité de départ volontaire (IDV)**
- **Améliorer et rationaliser la prise en charge des fonctionnaires privés d'emploi (FMPE)**

AVANT-PROJET DE LOI DE TRANSFORMATION DE LA FONCTION PUBLIQUE

L'avant-projet de loi de transformation de la fonction publique, présenté aux représentants du personnel et des employeurs, par Olivier Dussopt, secrétaire d'État en charge de la Fonction publique, le 13 février dernier, s'inspire des conclusions des quatre chantiers ouverts par le gouvernement depuis le 1er février 2018 mais reprend également des problématiques concernant le temps de travail ou l'égalité professionnelle femmes/hommes.

Au total, l'avant-projet comprend 33 articles répartis en 5 titres :

- Promouvoir un dialogue social plus stratégique, efficace et réactif, dans le respect des garanties des agents publics.
- Transformer et simplifier le cadre de gestion des ressources humaines pour une action publique plus efficace.
- Simplifier et garantir la transparence et l'équité du cadre de gestion des agents publics.
- Favoriser la mobilité et accompagner les transitions professionnelles des agents publics.
- Renforcer l'égalité professionnelle.

Les dispositions relatives au développement de la rémunération, notamment au mérite, sont minimes dans le projet de texte car le gouvernement souhaite attendre la réforme des retraites ou ces dispositions ne nécessitent que des modifications réglementaires.

Titre 1er : Promouvoir un dialogue social plus stratégique, efficace et réactif, dans le respect des garanties des agents publics

Le gouvernement souhaite revoir l'architecture des trois instances de dialogue que sont le comité technique (CT), le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) et la commission administrative paritaire (CAP) mais également une refonte du dialogue social au niveau national en prévoyant de nouvelles consultations du Conseil commun de la fonction publique.

L'**article 1er** prévoit que le Conseil commun pourra désormais être consulté sur les projets de texte relevant des compétences de l'un des conseils supérieurs (sur saisine du président du Conseil commun et après accord du président du conseil supérieur concerné). L'avis du Conseil commun se substituerait à celui du CSFPT.

Cet article modifie la composition du collège des employeurs territoriaux du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale pour une meilleure représentation des établissements publics de coopération intercommunale.

Selon les dispositions de l'**article 2**, les actuels comités techniques et comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail fusionneront et donneront naissance à une nouvelle instance issue de ce regroupement : le comité social d'administration, territorial ou d'établissement.

Un comité social territorial est créé dans chaque collectivité ou établissement employant au moins 50 agents, ainsi qu'auprès de chaque centre de gestion pour les collectivités et établissements affiliés employant moins de 50 agents.

Toutefois, il peut être décidé, par délibérations concordantes des organes délibérants d'une collectivité territoriale et d'un ou plusieurs établissements publics rattachés à cette collectivité, de créer un comité social territorial compétent à l'égard des agents de la collectivité et de l'établissement ou des établissements, à condition que l'effectif global concerné soit au moins égal à 50 agents.

Il peut être également décidé, par délibérations concordantes des organes délibérants d'une communauté de communes, d'une communauté d'agglomération, d'une métropole ou d'une communauté urbaine et de l'ensemble ou d'une partie des communes membres, de créer un comité social territorial compétent pour tous les agents desdites collectivités lorsque l'effectif global concerné est au moins égal à 50 agents.

Il en est de même pour les EPCI et CIAS y étant rattachés et pour les EPCI, CIAS, communes membres et leurs établissements publics.

Sous certaines conditions, une formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et des conditions de travail pourra être créée au sein de ces comités. Dans la territoriale, les collectivités employant plus de 300 agents devront mettre en place une telle instance. En deçà de ce seuil, une formation spécialisée pourra aussi être mise en place si des risques professionnels le justifient. Cette nouvelle architecture devrait entrer en vigueur lors du prochain renouvellement des instances, soit en 2022.

La formation spécialisée exerce les attributions en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail du comité social. Par exception, les questions de réorganisation de service et les questions propres à la formation spécialisée peuvent être traitées directement au sein du comité social sur demande du président de ce comité ou de la majorité de ses membres titulaires.

Par ailleurs, l'article 2 prévoit que des formations spécialisées sont créées lorsque l'implantation géographique de plusieurs services dans un même immeuble ou un ensemble d'immeubles le justifie, ou lorsque la nature des risques professionnels particuliers le justifie. Cette formation exerce les compétences en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail pour le périmètre du site du ou des services concernés, à l'exception des questions de réorganisation de services qui relèvent du ou des comités sociaux compétents.

Les comités sociaux territoriaux sont présidés par l'autorité territoriale ou son représentant, qui ne peut être qu'un élu local.

L'article 2 définit les compétences de cette instance.

Les comités sociaux territoriaux connaissent des questions relatives :

1. à l'organisation, au fonctionnement des services et aux évolutions des administrations ayant un impact sur les personnels ;
2. aux orientations stratégiques sur les politiques de ressources humaines en matière de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois, des compétences et des parcours professionnels, de recrutement, de formation, de mobilité, de promotion, d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes et de handicap ;
3. aux orientations stratégiques en matière de politique indemnitaire, d'action sociale et sur les aides à la protection sociale complémentaire ;
4. à la protection de la santé physique et mentale et de la sécurité des agents dans leur travail, à l'organisation et aux conditions de travail et au respect des prescriptions légales y afférentes ;
5. aux autres questions prévues par un décret en Conseil d'État.

L'autorité territoriale présente au moins tous les deux ans au comité social territorial un rapport sur l'état de la collectivité, de l'établissement ou du service auprès duquel il a été créé.

L'article 2 définit les grands principes relatifs à la composition, au fonctionnement et au mode de désignation des membres du comité social. Est posé le principe d'unicité entre les représentants du personnel, membres du comité, et une partie des membres de la formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail.

Les représentants du personnel titulaires de la formation spécialisée sont désignés parmi les représentants du personnel, titulaires ou suppléants, du comité social territorial. Les suppléants de la formation spécialisée sont désignés librement par les organisations syndicales siégeant au comité social territorial.

Cet article 2 pose enfin les principales modalités de fonctionnement relatives au non-paritarisme et au congé de formation en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail.
Ainsi, l'avis des comités sociaux territoriaux et des formations spécialisées est rendu lorsqu'ont été recueillis, d'une part, l'avis des représentants du personnel et, d'autre part, si une délibération le prévoit, l'avis des représentants de la collectivité ou de l'établissement.

L'**article 3** traite des questions relatives aux commissions administratives paritaires (CAP). Il prévoit la possibilité de créer des CAP communes à plusieurs catégories dans les fonctions publiques d'État et territoriale, en cas d'insuffisance d'effectifs. Les fonctionnaires d'une catégorie examinent les questions relatives à la situation individuelle et à la discipline des fonctionnaires relevant de la même catégorie.

L'article 3 redéfinit le champ de compétences des CAP.

La commission administrative paritaire examine les décisions individuelles déterminées par un décret en Conseil d'État.

Est supprimé l'avis préalable de la CAP sur les questions liées aux mutations, aux mobilités, aux transferts

d'agents entre collectivités et sur celles liées à l'avancement et la promotion.

En contrepartie de cette évolution importante, l'article prévoit la création d'un recours administratif préalable obligatoire en cas de décision individuelle défavorable en matière de promotion, d'avancement, de mobilité et de mutation.

Dans le cas où une intercommunalité restitue à l'une de ses communes membres une compétence et où il est mis fin de plein droit à la mise à disposition des agents de ces communes auprès de l'établissement intercommunal concerné, le fonctionnaire territorial qui ne peut être affecté dans son administration d'origine aux fonctions qu'il exerçait précédemment reçoit une affectation sur un emploi que son grade lui donne vocation à occuper ou sur un poste de même niveau de responsabilité.

L'avis préalable des CAP sur ces affectations est supprimé. Il en est de même lorsque des agents sont transférés à des services mis en commun entre intercommunalités ou communes, lorsque les agents sont répartis entre les communes à l'issue de la dissolution d'un syndicat, d'une intercommunalité ou d'une communauté d'agglomération.

L'article 3 réécrit également l'article 9 de la loi n°83-63 du 13/7/1983 et ajoute la définition des orientations en matière de politique de ressources humaines et l'examen des décisions individuelles prévues par décret en Conseil d'État aux compétences des organismes consultatifs.

L'**article 4** habilite le gouvernement par voie d'ordonnance à prendre, dans un délai de quinze mois des dispositions législatives en matière de négociation dans la fonction publique. L'exposé des motifs précise que « *l'objectif est de promouvoir le rôle et la culture de la négociation et d'en développer la pratique, en particulier aux niveaux de proximité qui constituent le quotidien des agents. Il s'agira, dans ce cadre, de préciser les autorités compétentes pour négocier avec les organisations syndicales représentatives, d'adapter les critères de reconnaissance de la validité des accords, d'en déterminer la portée juridique et leurs conditions de conclusion et de résiliation. Il s'agira en outre de faire évoluer l'articulation entre les niveaux de négociation, notamment entre le niveau national et le niveau local, afin d'encourager le dialogue social de proximité sur les questions intéressant le collectif de travail* ».

Titre 2 : Transformer et simplifier le cadre de gestion des ressources humaines pour une action publique plus efficace

L'**article 5** ouvre la possibilité de recruter directement des contractuels sur des emplois de direction. La liste des emplois ouverts est la suivante :

- directeur général des services et, lorsque l'emploi est créé, directeur général adjoint des services des départements et des régions ;
- directeur général des services et directeur général des services techniques des communes de plus de 40 000 habitants et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 40 000 habitants ;
- directeur général adjoint des services des communes de plus de 40 000 habitants et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 40 000 habitants ;
- directeur général des établissements publics dont les caractéristiques et l'importance le justifient.

La liste de ces établissements ainsi que les modalités de sélection et d'emploi de ces agents, permettant de garantir l'égal accès aux emplois publics, seront fixées par décret en Conseil d'État.

L'accès à ces emplois par la voie du recrutement direct n'entraînera pas la titularisation dans la fonction publique territoriale.

L'**article 6** de l'avant-projet de loi instaure des contrats de mission pour une durée maximale de six années. Ce contrat doit avoir pour but de mener à bien un projet ou une opération spécifique dont l'échéance est la réalisation desdits projets ou opérations.

Le contrat précise l'événement ou le résultat objectif déterminant la fin de la relation contractuelle. Sa durée est fixée selon l'une des modalités suivantes :

1. Lorsque la durée du projet ou de l'opération peut être déterminée, elle est fixée dans le contrat.
2. Lorsque la durée du projet ou de l'opération ne peut être déterminée, le contrat est conclu dans la limite d'une durée de six ans.

Sous réserve de ne pas excéder une durée totale de six années, ce contrat peut être prolongé pour mener à bien le projet ou l'opération.

Le contrat est rompu dans l'un des cas suivants :

1. Lorsque le projet ou l'opération pour lequel ce contrat a été conclu ne peut pas se réaliser.
2. Lorsque le projet ou l'opération arrive à son terme.
3. Lorsque le projet ou l'opération se termine de manière anticipée.

L'**article 7** étend les possibilités de recruter des contractuels au sein de la fonction publique d'État. Les administrations d'État auront désormais la possibilité de recruter par voie de contrat sur les emplois de toute catégorie hiérarchique, et non plus seulement de catégorie A, lorsque la nature des fonctions ou les besoins du service le justifient, notamment lorsque l'emploi fait appel à des compétences techniques spécialisées ou nouvelles, ou lorsque la procédure de recrutement d'un titulaire s'est révélée infructueuse. En outre, le recrutement des contractuels est également ouvert lorsque les fonctions ne nécessitent pas une formation statutaire obligatoire à l'entrée dans le métier et préalable à la titularisation de l'agent.

L'article étend la possibilité de recruter directement l'agent en contrat à durée indéterminée lorsqu'il s'agit d'occuper à titre permanent un emploi permanent.

Selon les dispositions de l'**article 8**, dans la FPT, des emplois permanents pourront être occupés de manière permanente par des agents contractuels dans les communes de moins de 1 000 habitants et les groupements composés de communes dont la population moyenne est inférieure à ce seuil, pour tous les emplois et dans les autres collectivités, pour tous les emplois à temps non complet lorsque la quotité de temps de travail est inférieure à 50 %.

Jusqu'à ce jour, le recrutement de contractuels était possible « *pour les emplois de secrétaire de mairie des communes de moins de 1 000 habitants et de secrétaire des groupements composés de communes* » dont la population moyenne était inférieure à ce seuil et pour les « *emplois à temps non complet des communes de moins de 1 000 habitants et des groupements composés de communes dont la population moyenne est inférieure à ce seuil, lorsque la quotité de temps de travail est inférieure à 50 %* ».

Les conditions de recrutement des fonctionnaires seront uniformisées quels que soient la durée du temps non complet, le cadre d'emplois et le nombre d'emplois créés.

Le fonctionnaire à temps non complet dont l'emploi est supprimé ou dont la durée hebdomadaire d'activité est modifiée bénéficie, en cas de refus de l'emploi ainsi transformé, d'une prise en charge ou d'une indemnité compte tenu de son âge, de son ancienneté et du nombre hebdomadaire d'heures de service accomplies par lui.

L'**article 9** simplifie les procédures de mutation des fonctionnaires de l'État et supprime la consultation préalable de la commission administrative paritaire. Les autorités compétentes devront édicter des lignes directrices établissant les orientations générales de la politique de mobilité, de promotion et de valorisation des parcours après avis du comité social d'administration.

Les lignes directrices pourront également prévoir des critères complémentaires aux priorités déjà définies par la loi qui faciliteront l'examen des demandes de mutation.

L'autorité compétente procède aux mutations des fonctionnaires en tenant compte des besoins du service.

Dans toute la mesure compatible avec le bon fonctionnement du service, les affectations prononcées doivent tenir compte des demandes formulées par les intéressés et de leur situation de famille.

L'article 9 permet également d'instaurer des durées minimales et maximales d'occupation pour certains emplois.

Dans certaines administrations ou services recensés par un décret en Conseil d'État, les mutations peuvent être prononcées dans le cadre de tableaux périodiques de mutations. Dans les administrations ou services où sont dressés des tableaux périodiques de mutations, l'autorité compétente peut procéder à un classement préalable des demandes de mutation à l'aide d'un barème rendu public. Le recours à un tel barème constitue une mesure préparatoire et ne se substitue pas à l'examen de la situation individuelle des agents.

L'**article 10** modifie le statut général des fonctionnaires pour faire disparaître la référence à la notation et généraliser l'entretien professionnel. Au sein de la fonction publique territoriale, la demande de révision du compte rendu de l'entretien auprès de la commission administrative paritaire interviendra désormais à la seule demande de l'agent.

L'**article 11** prévoit la prise en compte des résultats des contractuels dans les rémunérations. La rémunération de ces agents est fixée par l'autorité compétente en te-

nant compte des fonctions exercées, de la qualification requise pour leur exercice et de leur expérience. Elle peut tenir compte de leurs résultats professionnels et des résultats collectifs du service.

L'**article 12** prévoit la suppression de la compétence consultative des CAP en matière de promotion et d'avancement de grade et créé un nouvel article 33 *bis* dans la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 selon lequel :

« *Dans chaque collectivité et établissement public, des lignes directrices de gestion sont arrêtées par l'autorité territoriale, après avis du comité social territorial. Les lignes directrices de gestion fixent les orientations générales et les grandes priorités en matière de promotion et de valorisation des parcours. L'autorité territoriale est tenue de faire connaître ces lignes directrices de gestion aux agents. S'agissant des lignes directrices de gestion relatives à la promotion interne, les centres de gestion recueillent, préalablement à l'avis de leur propre comité social territorial, l'avis des comités sociaux territoriaux des collectivités et établissements obligatoirement affiliés employant au moins cinquante agents ainsi que celui des collectivités et établissements volontairement affiliés qui ont confié au centre de gestion l'établissement des listes d'aptitude.* »

En matière de définition des listes d'aptitude de promotion interne, sans renoncer à son pouvoir d'appréciation, l'autorité territoriale ou le président du centre de gestion tient compte des lignes directrices de gestion prévues à l'article 33 *bis*.

L'**article 13** harmonise l'échelle des sanctions dans les trois versants de la fonction publique. Il introduit, d'une part, dans le premier groupe de l'échelle des sanctions pour la fonction publique de l'État et la fonction publique hospitalière, la sanction d'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de trois jours. D'autre part, il aligne les durées des exclusions temporaires de fonctions prévues aux deuxième et troisième groupes des sanctions. L'abaissement d'échelon ne peut intervenir qu'à l'échelon immédiatement inférieur et la rétrogradation qu'au grade immédiatement inférieur et à un échelon correspondant à un indice égal ou immédiatement inférieur à celui détenu par l'agent.

L'article 13 supprime les deux premiers alinéas de l'article 90 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 selon lesquels :

« *Le conseil de discipline ne comprend en aucun cas des fonctionnaires d'un grade inférieur à celui du fonctionnaire déféré devant lui. Il comprend au moins un fonctionnaire du grade de ce dernier ou d'un grade équivalent. Les grades et emplois de la même catégorie classés par décret dans un même groupe hiérarchique sont équivalents au sens de la présente loi.*
La parité numérique entre représentants des collectivités territoriales et représentants du personnel doit être assurée au sein de la commission administrative paritaire siégeant en formation disciplinaire, au besoin par tirage au sort des représentants des collectivités territoriales au sein de la commission lorsqu'un ou plusieurs fonctionnaires de grade inférieur à celui du fonctionnaire poursuivi ne peut ou ne peuvent siéger. »

Titre 3 : Simplifier et garantir la transparence et l'équité du cadre de gestion des agents publics

L'**article 14** conditionne le recrutement contractuel.

Les recrutements de contractuels sur le fondement des alinéas 1° et 2° de l'article 3-3 de la loi du 26 janvier 1984 (lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes et pour les emplois du niveau de la catégorie A lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient) seront prononcés à l'issue d'une procédure permettant de garantir l'égal accès aux emplois publics dont les modalités, qui peuvent être adaptées au regard du niveau hiérarchique, de la nature des fonctions ou de la taille de la collectivité ou de l'établissement dont relève l'emploi à pourvoir et de la durée du contrat. Les modalités de cette procédure seront fixées par décret en Conseil d'État.

L'**article 15** renvoie à un décret en Conseil d'État les dispositions relatives au destinataire de la déclaration d'intérêts prévue à l'article 25 *ter* de la loi du 13 juillet 1983, afin de faciliter la gestion de ces déclarations. Il ne s'agira plus de l'autorité investie du pouvoir de nomination.

Cet article modifie les articles 25 *septies* et 25 *octies* de la loi du 13 juillet 1983.

Les agents publics qui seront désormais soumis au contrôle de la Commission de déontologie de la fonction publique (CDFP) seront ceux qui occupent des emplois dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le

justifient et qui partent créer ou reprendre une entreprise ou qui quittent de manière définitive ou temporaire le secteur public pour le secteur privé.

Pour les autres agents publics quittant de manière définitive ou temporaire la fonction publique pour le secteur privé, le contrôle déontologique de proximité, *via* l'autorité hiérarchique, est renforcé afin de responsabiliser les encadrants. Par exception, afin de prendre en compte la sensibilité de certaines fonctions, l'article 25 *octies* permet à l'autorité hiérarchique de soumettre la demande de l'agent à son référent déontologue en cas de doute sérieux sur la compatibilité entre les fonctions exercées et l'activité envisagée. Si ce dernier ne s'estime pas en mesure d'apprécier la situation, l'autorité hiérarchique saisit, dans un second temps, la CDFP pour avis.

L'article 15 crée également un contrôle déontologique spécifique pour les agents, qu'ils soient fonctionnaires ou contractuels, ayant exercé une activité dans le secteur privé au cours des trois dernières années et qui souhaitent accéder ou revenir dans la fonction publique (contrôle du référent déontologue et saisine éventuelle de la CDFP).

Afin de renforcer l'efficacité du contrôle déontologique, l'article 15 prévoit de nouvelles sanctions en cas de non-respect des réserves émises par la commission lorsque l'agent n'a pas saisi son autorité hiérarchique d'une demande préalable à un départ vers le secteur privé. Il est aussi désormais prévu qu'une administration ne peut procéder, pendant trois ans, au recrutement d'un agent contractuel qui n'a pas respecté ces différentes obligations.

L'**article 16** autorise le gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi visant à :

- réformer la participation des employeurs publics au financement des garanties de protection sociale complémentaire de leurs personnels pour favoriser la couverture sociale complémentaire des agents publics ;
- réformer l'organisation et le fonctionnement des instances médicales et de la médecine agréée et autoriser la mutualisation des services de médecine de prévention pour faciliter la prise en charge des agents publics ;
- simplifier les règles applicables aux agents publics relatives à l'aptitude physique à l'entrée dans la fonction publique, aux différents congés et positions statutaires pour maladies d'origines non professionnelle et professionnelle et aux prérogatives et obligations professionnelles des agents publics traitant les dossiers d'accidents et maladies professionnels ;
- réformer les dispositions applicables aux agents publics en matière de temps partiel pour raison thérapeutique et de reclassement par suite d'une altération de leur état de santé pour favoriser leur maintien et leur retour à l'emploi ;
- clarifier et compléter, en transposant et, le cas échéant, en adaptant les évolutions intervenues en faveur des salariés relevant du Code du travail et du régime général de Sécurité sociale, les dispositions relatives au congé pour maternité, au congé pour adoption, au congé de paternité et d'accueil de l'enfant et au congé du proche aidant des agents publics.

Le délai d'habilitation pour ce faire est fixé à neuf mois (douze mois pour la réforme du fonctionnement des instances médicales, de la médecine préventive et de la médecine agréée).

L'**article 17** permet une harmonisation de la durée du travail dans la fonction publique territoriale en supprimant les régimes dérogatoires à la durée légale du travail (1 607 heures) mis en place dans les collectivités et leurs établissements publics antérieurement à la loi du 3 janvier 2001. Ne sont pas concernés par cette évolution les régimes de travail établis pour tenir compte des sujétions spécifiques auxquelles sont soumis certains agents publics (travail de nuit, le dimanche, les jours fériés, travail pénible ou dangereux, etc.).

Les collectivités disposeront d'un délai d'un an à compter du prochain renouvellement des exécutifs locaux pour définir de nouvelles règles relatives au temps de travail des agents, soit au plus tard en mars 2021 pour le bloc communal, en mars 2022 pour les départements et en décembre 2022 pour les régions.

L'**article 18** concerne les institutions de la fonction publique territoriale.

L'avant-projet de loi prévoit que des centres de gestion départementaux, relevant de la même région, pourront décider, après avis de leurs instances, de constituer un centre interdépartemental unique compétent sur les territoires.

L'article 18 charge le CNFPT de remettre, chaque année, au Parlement un rapport sur l'utilisation de ses ressources au regard des missions qui lui sont confiées par la loi.

L'**article 19** comporte deux mesures de simplification spécifiques à la fonction publique hospitalière.

La première vise à permettre la déconcentration de certains actes de gestion pour les personnels de direction et des directeurs des soins pour favoriser une meilleure gestion de proximité de ces personnels. La seconde tend à aligner la fonction publique hospitalière sur le droit commun en matière d'échelonnement indiciaire.

Titre 4 : Favoriser la mobilité et accompagner les transitions professionnelles des agents publics

L'**article 20** a pour objectif de garantir la portabilité des droits acquis au titre du compte personnel de formation par les personnes exerçant des activités relevant du Code du travail et les droits acquis au titre de ce même compte par les agents publics. Les droits acquis par les personnes qui relèvent du Code du travail seront comptabilisés en euros à partir de 2019. L'article 20 prévoit que les droits acquis en euros au titre d'une activité relevant du Code du travail peuvent être convertis en heures pour les salariés concernés par une mobilité entre le secteur privé et le secteur public. Pour les agents qui souhaitent intégrer le secteur privé, les heures acquises au titre du CPF seront converties en euros.

L'article 20 autorise par ailleurs le gouvernement à prendre par ordonnance, et dans un délai de dix-huit mois, toute mesure relevant du domaine de la loi visant :

- à organiser le rapprochement et modifier le financement des établissements publics et des services de formation des agents publics ;
- à améliorer et harmoniser la formation initiale et continue des agents publics de catégorie A.

L'**article 21** de l'avant-projet de loi entend favoriser la mobilité des fonctionnaires de l'État vers les versants hospitalier et territorial. Ainsi, dans le cas où un fonctionnaire de l'État est mis à disposition d'une collectivité ou d'un établissement hospitalier, le remboursement à l'employeur par la structure d'accueil de la contribution retraite pourra être effectué sur la base d'un taux inférieur à celui servant au calcul de la contribution due par l'employeur d'origine.

L'**article 22** fixe le principe d'un encadrement de la durée d'affectation des fonctionnaires de l'État placés en position d'activité, soit au sein d'une administration ou service ne relevant pas du périmètre d'affectation défini par le statut particulier dont ils relèvent, soit au sein d'un établissement public. Au-delà de cette durée renouvelable, fixée par un décret, le fonctionnaire de l'État réintégrera son administration d'origine au besoin en surnombre provisoire.

L'**article 23** crée la portabilité du contrat à durée indéterminée entre les trois versants de la fonction publique. Un contractuel lié par un CDI à une administration de l'État ou à un établissement public de l'État, une commune, un département, une région, un établissement en relevant ou des établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux pourra bénéficier directement d'un contrat à durée indéterminée s'il est recruté par un employeur public relevant d'un autre versant.

La portabilité du CDI, qui constitue une possibilité et non une obligation, ne vaut pas conservation des stipulations du contrat, l'agent étant régi par les conditions d'emploi définies par son nouvel employeur.

L'**article 24** instaure la rupture conventionnelle dans la fonction publique pour les agents bénéficiant d'un CDI.

La rupture conventionnelle ne s'applique pas :

- pendant la période d'essai ;
- en cas de licenciement ou de démission ;
- aux agents ayant atteint l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite et remplissant les conditions pour obtenir la liquidation d'une pension de retraite au taux plein du régime général de Sécurité sociale ;
- aux fonctionnaires détachés en qualité d'agents contractuels.

La rupture conventionnelle ne peut être imposée par l'une ou l'autre des parties.

Elle résulte d'une convention signée par les parties au contrat et donne lieu au versement d'une indemnité.

Les montants – minimal et maximal – de l'indemnité seront fixés par décret.

L'agent qui, dans les trois années consécutives à la rupture conventionnelle, est recruté en tant qu'agent public pour occuper un emploi auprès de la collectivité territoriale avec laquelle il a convenu d'une rupture conventionnelle ou auprès de tout établissement public en relevant ou auquel appartient la collectivité territoriale, est tenu de lui rembourser, au plus tard dans les

deux ans qui suivent le recrutement, les sommes perçues au titre de l'indemnité de rupture conventionnelle.

Pour la fonction publique de l'État et la fonction publique hospitalière, l'article 24 prévoit une expérimentation s'agissant des fonctionnaires : il est prévu d'appliquer ce dispositif de rupture conventionnelle à titre expérimental pendant cinq ans, à compter du 1er janvier 2020 jusqu'au 31 décembre 2025. La rupture entraînera radiation des cadres et la perte de la qualité du fonctionnaire mais ne concernera ni les fonctionnaires stagiaires, ni les fonctionnaires détachés sur contrat, ni les fonctionnaires ayant droit à une pension de retraite à taux plein.

L'évaluation de ces expérimentations sera présentée au Parlement un an avant leur terme. Elle portera notamment sur le nombre de fonctionnaires couverts par ces dispositifs et leur coût global.

L'article 24 permet également d'étendre le régime d'auto-assurance chômage aux cas de privation d'emploi résultant d'une rupture conventionnelle.

L'**article 25** crée un dispositif global d'accompagnement des agents de la FPE et de la FPH dont l'emploi est supprimé dans le cadre de la restructuration d'un service ou d'un corps.

Ce dispositif comprend :

- un accompagnement personnalisé dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet professionnel ;
- la création d'un congé de transition professionnelle destiné à favoriser l'accès à des formations nécessaires à l'exercice d'un nouveau métier.

Dans la fonction publique de l'État, ce dispositif comprend également :

- la création de priorités de mutation ;
- l'instauration d'une possibilité pour le fonctionnaire d'être mis à disposition pour une durée d'un an, sans renoncer à son statut de fonctionnaire, auprès d'un organisme ou d'une entreprise du secteur privé, en vue d'une reconversion professionnelle dans le secteur concurrentiel.

Ce type de mise à disposition, dérogatoire au droit commun de la mise à disposition, donne lieu à un remboursement partiel de la rémunération de l'agent par l'organisme d'accueil. Par ailleurs, en cas de démission régulièrement acceptée de l'agent dont l'emploi est supprimé, ce dispositif lui ouvre le bénéfice d'une indemnité de départ volontaire ainsi que de l'assurance chômage.

Dans la fonction publique hospitalière, le fonctionnaire dont l'emploi est supprimé et qui ne peut être réaffecté au sein de son établissement, sera affecté sur tout emploi vacant dans un autre établissement du département, par l'autorité administrative compétente de l'État. À sa demande, il bénéficiera d'une priorité de recrutement sur tout emploi vacant dans un établissement de la région.

Selon les dispositions de l'**article 26** de l'avant-projet de loi, lorsque l'activité d'une personne morale de droit public employant des fonctionnaires est reprise par une personne morale de droit privé ou par une personne morale de droit public gérant un service public industriel et commercial, les fonctionnaires exerçant cette activité peuvent être détachés d'office, pendant la durée du contrat liant la personne morale de droit public à l'organisme d'accueil, sur un contrat de travail conclu à durée indéterminée auprès de l'organisme d'accueil.

Ce contrat de travail comprend une rémunération au moins égale à la rémunération antérieurement versée par l'administration, l'établissement public ou la collectivité d'origine.

Les services accomplis en détachement dans l'organisme d'accueil sont assimilés à des services effectifs dans le corps ou le cadre d'emplois.

Le fonctionnaire peut demander qu'il soit mis fin à son détachement, sous réserve d'un préavis de trois mois, pour pourvoir un emploi au sein d'une administration.

En cas de renouvellement du contrat liant la personne morale de droit public à l'organisme d'accueil, le détachement du fonctionnaire est renouvelé d'office.

En cas de conclusion d'un nouveau contrat entre la personne morale de droit public et une autre personne morale de droit privé ou une autre personne morale de droit public gérant un service public industriel et commercial, le fonctionnaire est détaché d'office auprès du nouvel organisme d'accueil. Cet organisme est tenu de reprendre les clauses substantielles du contrat à durée indéterminée dont bénéficie le fonctionnaire, notamment celles relatives à la rémunération.

Lorsque le contrat liant la personne morale de droit public à l'organisme d'accueil prend fin, le fonctionnaire

opte soit pour sa radiation des cadres et le versement d'une indemnité prévue par décret s'il souhaite poursuivre son contrat de travail au sein de l'organisme d'accueil, soit pour sa réintégration de plein droit dans son corps ou son cadre d'emplois d'origine.

Lorsque, le fonctionnaire détaché et bénéficiaire d'un contrat de travail à durée indéterminé est licencié par l'organisme d'accueil, il est réintégré de plein droit dans son administration, son établissement public ou sa collectivité d'origine.

À tout moment pendant la durée de son détachement, le fonctionnaire peut solliciter sa radiation des cadres et le bénéfice d'une indemnité.

Titre 5 : Renforcer l'égalité professionnelle

L'avant-projet de loi intègre les mesures structurantes des cinq axes du protocole pour l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique. Il prévoit ainsi à l'**article 27** l'obligation pour les employeurs publics d'élaborer un plan d'action « *égalité professionnelle* » pluriannuel avant le 31 décembre 2020. D'une durée de trois ans, ce plan devra comporter des mesures permettant de traiter les écarts de rémunération, de garantir l'égal accès des femmes et des hommes aux corps, cadres d'emplois, grades et emplois de la fonction publique, de favoriser l'articulation des temps de vie professionnel et personnel, et des mesures de prévention des violences sexistes, sexuelles, et du harcèlement moral et sexuel.

Le comité social sera consulté sur ce plan d'action. L'obligation d'élaboration de plan d'action s'imposera aux départements ministériels et à leurs établissements publics, aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 40 000 habitants ainsi qu'aux établissements publics relevant de la fonction publique hospitalière au-delà d'un seul fixé par décret en Conseil d'État.

L'absence d'élaboration d'un plan d'action au 31 décembre 2020 pourra être sanctionnée par une pénalité financière ne pouvant excéder 1 % de la rémunération brute annuelle globale de l'ensemble des personnels de l'administration concernée.

L'article 27 prévoit par ailleurs la mise en place par les employeurs publics d'un dispositif de signalement des violences sexuelles, du harcèlement et des agissements sexistes, visant à s'assurer que tout agent public exposé à ces actes peut obtenir le traitement de son signalement. Le dispositif de signalement pourra être mutualisé, les centres de gestion pouvant mettre en place, pour le compte des collectivités territoriales et de leurs établissements publics qui en font la demande, ce dispositif de signalement.

L'**article 28** renforce le dispositif des nominations équilibrées dans l'encadrement supérieur et dirigeant de la fonction publique, dispositif créé par la loi Sauvadet de 2012.

Au titre de chaque année civile, les nominations dans les emplois supérieurs de l'État, dans les autres emplois de direction de l'État et de ses établissements publics, dans les emplois de directeur général des agences régionales de santé, dans les emplois de direction des régions, des départements, des communes et des établissements publics de coopération intercommunale de plus de 40 000 habitants ainsi que du Centre national de la fonction publique territoriale et dans les emplois de direction de la fonction publique hospitalière doivent concerner, à l'exclusion des renouvellements dans un même emploi ou des nominations dans un même type d'emploi, au moins 40 % de personnes de chaque sexe. Le nombre de personnes de chaque sexe devant être nommées en application de cette règle est arrondi à l'unité inférieure.

Le seuil du dispositif des nominations équilibrées sur les emplois fonctionnels, pour les collectivités territoriales, est abaissé de 80 000 à 40 000 habitants, et uniquement quand il existe au moins trois emplois fonctionnels.

En cas de fusion de collectivités territoriales ou d'établissements publics de coopération intercommunale, la nomination dans un emploi de direction de la nouvelle collectivité ou du nouvel établissement public issu de cette fusion, dans les six mois à compter de la fusion, d'un agent occupant un emploi de direction dans les collectivités ou établissements publics ayant fusionné, est considérée comme un renouvellement dans le même emploi.

En cas de non-application des dispositions liées aux nominations équilibrées, une pénalité financière sera appliquée. Le montant de cette contribution est égal au nombre de bénéficiaires manquants au regard de l'obligation.

Un décret en Conseil d'État fixera la liste des emplois et types d'emploi concernés, le montant unitaire de la contribution ainsi que les conditions de déclaration, par les redevables, des montants dus.

En vertu des dispositions de l'**article 29** de l'avant-projet, il est prévu que les jurys et instances de sélection de la fonction publique soient composés de façon à aboutir à une représentation équilibrée entre les femmes et les hommes (40 % au minimum de chaque sexe).

À titre exceptionnel, les statuts particuliers peuvent, compte tenu des contraintes de recrutement et des besoins propres des corps ou cadres d'emplois, fixer des dispositions dérogatoires à la proportion minimale de 40 %.

Dans le cas de jurys ou d'instances de sélection composés de trois personnes, il est au moins procédé à la nomination d'une personne de chaque sexe.

La présidence des jurys et des instances de sélection constitués pour le recrutement ou l'avancement des fonctionnaires est confiée de manière alternée à un membre de chaque sexe, selon une périodicité qui ne peut excéder quatre sessions consécutives.

L'**article 30** vise à ne plus appliquer aux agents publics en situation de grossesse le jour de carence pour maladie, s'agissant des congés de maladie prescrits postérieurement à la déclaration de grossesse faite par l'agent auprès de son employeur et jusqu'au congé prénatal du congé pour maternité.

Cet article prévoit également, à l'instar du droit applicable dans la fonction publique de l'État, le maintien des primes et indemnités versées par les collectivités territoriales et leurs établissements publics dans les mêmes proportions que le traitement durant les congés pour maternité, le congé pour adoption, ainsi que le congé de paternité et d'accueil de l'enfant.

Lorsqu'un agent public bénéficie d'un congé parental ou d'une disponibilité de droit pour élever son enfant de moins de huit ans, l'**article 31** prévoit le maintien des droits à avancement pendant une durée maximale de cinq ans pour l'ensemble de la carrière, au titre du congé parental ou de la disponibilité ou de l'un ou l'autre de ces deux dispositifs.

Cet article oblige par ailleurs les employeurs publics à tenir compte de la situation respective des femmes et des hommes dans les corps et grades concernés dans le cadre des avancements au choix.

Certaines dispositions de l'avant-projet de loi visent à favoriser l'égalité professionnelle pour les travailleurs en situation de handicap en prévoyant notamment pour ces travailleurs des dérogations aux règles normales de déroulement des concours et des examens, ainsi qu'aux règles de déroulement de carrière.

Ainsi, l'**article 32** vise à ajouter parmi les obligations s'imposant à tout employeur public en matière d'égalité de traitement des agents en situation de handicap, celle visant à ce que les employeurs publics prennent les mesures favorisant les parcours professionnels des agents en situation de handicap. Il s'agit de leur permettre de disposer de parcours de carrière équivalents à ceux des autres agents et exempts de toute discrimination.

Cet article crée également une procédure de promotion dérogatoire au droit commun au bénéfice des fonctionnaires en situation de handicap, à l'instar de la procédure de recrutement externe dérogatoire par contrat prévue pour les personnes en situation de handicap dans les trois versants de la fonction publique, afin de favoriser les parcours professionnels de ces fonctionnaires.
Afin de mieux répondre aux besoins des personnes en situation de handicap, notamment lors des concours et examens, cet article élargit également le champ des handicaps pris en compte en supprimant la référence au handicap physique et la référence à la délivrance de la reconnaissance de la qualité de travailleurs handicapés (RQTH) pour faire bénéficier ces agents d'aménagements d'épreuves lors des concours.

L'**article 33** regroupe l'ensemble des dispositions relatives à l'entrée en vigueur de ce projet de loi ainsi que les dispositions transitoires qu'il nécessite.

Le projet de loi fera l'objet d'une présentation en conseil des ministres fin mars début avril 2019 pour une adoption définitive avant l'été.

Table ronde n° 2 : comment favoriser la mobilité ?

L'ÉTAT DE LA MOBILITÉ DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Extrait du rapport annuel sur l'état de la fonction publique (année 2018)

En 2016, 10 % des agents de la fonction publique présents en 2015 et 2016 sont mobiles (532 800 agents). Ce taux est en hausse de 1,2 point par rapport à 2015. Hors restructurations, le taux de mobilité reste inchangé depuis 2013 (7,5 %). À l'occasion de leur mobilité, 57 % des agents mobiles ont changé d'employeur, 43 % de zone d'emploi et 30 % de statut ou de situation d'emploi. L'augmentation du taux global de mobilité en 2016 provient principalement d'une hausse du taux de changement d'employeur (+ 1,2 point) ainsi que d'une légère hausse des taux de changement de zone d'emploi (+ 0,2 point) et de changement de statut ou de situation d'emploi (+ 0,1 point). L'augmentation du taux de changement d'employeur est imputable à la hausse du taux de changement d'employeur dans la FPT qui s'explique principalement par les fusions d'établissements intercommunaux et la réforme territoriale liée à la mise en œuvre de la loi NOTRe.

Ainsi, le nombre particulièrement élevé d'agents concernés par une restructuration en 2016 (137 550 agents) concerne essentiellement la FPT (dont 49 500 dans les régions et 25 000 dans les EPCI) dans le cadre de la réforme territoriale, pour l'essentiel sans changement de zone d'emploi. En outre, certains changements de zone d'emploi apparents à cette occasion peuvent être associés, dans le cas des régions, à un changement de gestion sans que le titulaire du poste ait à subir de mobilité. Hors restructurations, le taux global de changement d'employeur dans l'ensemble de la fonction publique s'élève à 3,1 %, soit une hausse de 0,1 point par rapport à 2015.

Ces changements peuvent se cumuler si bien qu'au total un peu plus de 693 500 mobilités ont été effectuées en 2016, soit 1,3 mobilité en moyenne par agent mobile, comme pour les années précédentes. Les mobilités simples sont les plus fréquentes (57 % de l'ensemble des actes de mobilité), suivies des mobilités doubles (33 %) et triples (10 %).

Parmi les agents présents en 2015 et en 2016, 7,4 % n'ont connu qu'une mobilité simple en 2016 : 3,3 % ont changé d'employeur sans changer ni de statut ou de situation d'emploi ni de zone d'emploi, 2,3 % ont changé de zone d'emploi et 1,9 % de statut ou de situation d'emploi. Les mobilités doubles ont concerné 2,2 % des agents. La plus fréquente est la combinaison du changement d'employeur et de zone d'emploi (1,5 % des agents). Enfin, seul 0,4 % des agents ont effectué une mobilité triple.

Parmi les 303 000 changements d'employeur, 57 % ne sont pas associés à un autre type de changement, 26 % ont été accompagnés de changement de zone d'emploi et 9 % de changement de statut ou de situation d'emploi.

La combinaison de ces trois formes de changement concerne 7 % des changements d'employeur.

Parmi l'ensemble des changements de zone d'emploi (231 500), 52 % n'ont pas été accompagnés par d'autres types de changement, 35 % par un changement d'employeur, 3 % par un changement de statut ou de situation d'emploi et 10 % à la fois par un changement d'employeur et de statut ou de situation d'emploi.

Enfin, 64 % des changements de statut ou de situation d'emploi (159 000) ne sont pas liés à d'autres changements, 17 % s'effectuent parallèlement à un changement

d'employeur, 14 % à un changement d'employeur et de zone d'emploi et 5 % à la fois à un changement de statut et de zone d'emploi.

Parmi l'ensemble des agents employés dans la fonction publique en 2015 et en 2016 (5,3 millions d'agents), 5,7 % ont changé d'employeur en 2016, dont 5,1 % vers un employeur dans le même versant et 0,7 % dans un autre versant.

Dans la FPT, 0,8 % des agents changent de versant contre 0,7 % des agents de la FPH et 0,5 % dans la FPE.

Pour les agents ayant changé de versant, la destination principale est la FPT : 39,8 %, contre 37,1 % pour la FPE et 23,1 % pour la FPH. La FPT a ainsi recruté respectivement 75,9 % et 61 % des agents de la FPE et de la FPH qui ont changé de versant. Parmi les agents de la FPT ayant changé de versant, 64,9 % sont partis vers la FPE et 35,1 % vers la FPH.

En 2016, 4,4% des agents employés dans la fonction publique en 2015 et 2016 ont changé de zone d'emploi. Parmi les agents employés dans la FPE en 2015 et toujours présents dans la fonction publique en 2016, 7,2 % ont changé de zone d'emploi contre 3,3% des agents de la FPH et 1,9 % des agents de la FPT. Le changement de zone d'emploi est nettement plus fréquent lorsque les agents changent de versant de la fonction publique. Parmi les employés en 2015 dans la FPE et dans un autre versant en 2016, 43,8 % ont changé de zone d'emploi, et c'est le cas de 46,2 % et 46,1 % des mobilités inter-versants issues de la FPT et de la FPH.

En 2016, le changement de statut ou de situation d'emploi a concerné 3 % des agents employés dans la fonction publique en 2015 et 2016. Ce taux varie fortement en fonction des situations initiales d'emploi. Il atteint 21,3 % chez les bénéficiaires de contrats aidés et 10,4 % chez les contractuels. En revanche, les fonctionnaires ne changent de statut que dans 0,2 % des cas, et les autres catégories et statuts dans 2,3 % des cas.

Figure 4.6-1 : Effectif des agents mobiles et nombre d'actes de mobilité

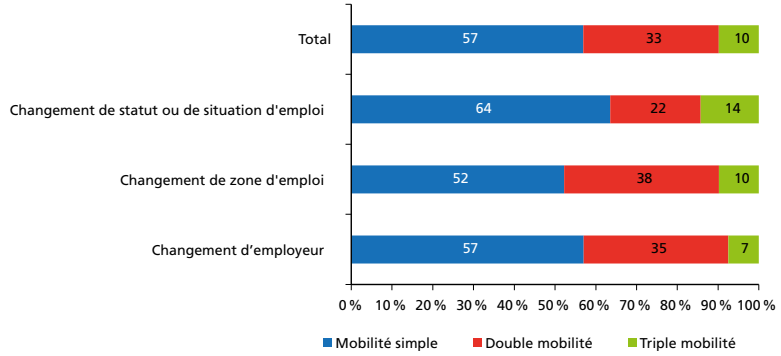
	2013	2014	2015	2016
Agents présents deux années consécutives	5 185 962	5 266 360	5 302 861	5 304 681
Agents ayant connu au moins un acte de mobilité	439 680	446 708	471 314	532 822
Taux de mobilité (en %)	8,5	8,5	8,9	10,0
Hors restructurations	*7,5*	*7,5*	*7,5*	*7,5*
Répartition des agents mobiles selon le type de changement				
Changement d'employeur (en %)	49	47	50	57
Changement de zone d'emploi (en %)	45	46	47	43
Changement de statut ou de situation d'emploi (en %)	37	38	33	30
Ensemble des actes de mobilité	574 535	586 714	612 875	693 548
Nombre moyen par agent mobile	1,3	1,3	1,3	1,3
Nombre moyen par agent présent	0,1	0,1	0,1	0,1

Source : Siasp Insee. Traitement DGAFP - Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Champ : Agents de la fonction publique présents dans un emploi principal en France l'année considérée et l'année précédente, y compris bénéficiaires de contrats aidés et hors militaires.

Lecture : 43 % des agents mobiles en 2016, c'est-à-dire les agents ayant connu au moins un changement, ont changé de zone d'emploi. À noter qu'un changement de zone d'emploi peut se cumuler avec d'autres changements.

Figure 4.6-2 : Répartition des actes de mobilité en 2016 selon leur composition
(en %)



Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP - Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Champ : Agents de la fonction publique présents dans un emploi principal en France en 2015 et en 2016, y compris bénéficiaires de contrats aidés et hors militaires.

Lecture : 57 % de l'ensemble des actes de mobilité sont des mobilités simples. 38 % de l'ensemble des changements de zone d'emploi ont été accompagnés par un seul autre changement.

Figure 4.6-3 : Répartition de l'ensemble des agents selon les diverses composantes de la mobilité en 2016

	Type de changement	Effectif	Part (en %)	Répartition des mobiles (en %)	Part (en %) hors restructurations
Aucune mobilité		4 771 859	90,0		92,5
Simple	Employeur	172 814	3,3	32,4	1,1
	Statut	101 016	1,9	19,0	1,9
	Zone d'emploi	120 959	2,3	22,7	2,3
	Total	**394 789**	**7,4**	**74,1**	**5,3**
Double	Employeur + zone d'emploi	80 052	1,5	15,0	1,3
	Employeur + statut	27 481	0,5	5,2	0,4
	Zone d'emploi + statut	7 807	0,1	1,5	0,1
	Total	**115 340**	**2,2**	**21,6**	**1,8**
Triple	**Employeur + zone d'emploi + statut**	**22 693**	**0,4**	**4,3**	**0,4**
Ensemble des agents mobiles		**532 822**	**10,0**	**100,0**	**7,5**
Ensemble des agents présents		**5 304 681**	**100,0**		**100,0**

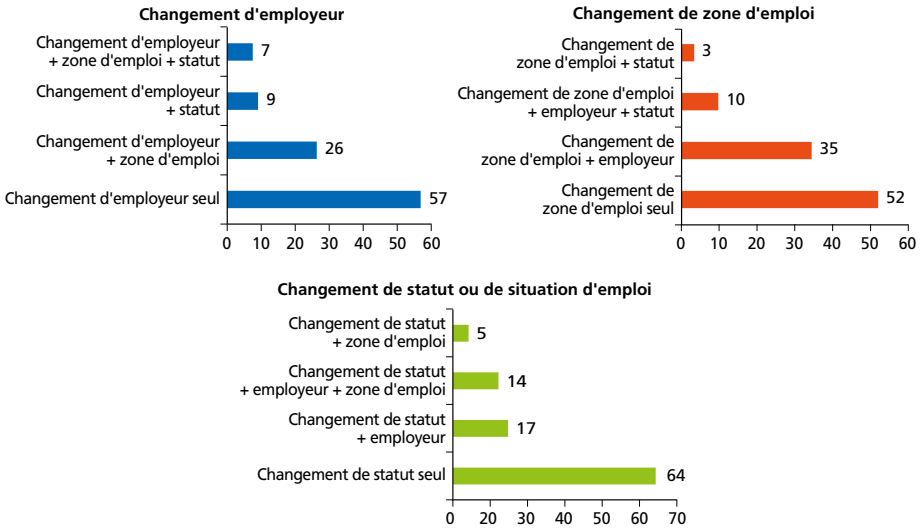
Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP - Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Champ : Agents de la fonction publique présents dans un emploi principal en France en 2015 et en 2016, y compris bénéficiaires de contrats aidés et hors militaires.

Lecture : Parmi les agents présents dans la fonction publique en 2015 et en 2016, 7,4 % ont connu une mobilité simple (un seul changement). Sur l'ensemble des agents mobiles, 32,4 % ont uniquement changé d'employeur, 15,0 % ont changé à la fois d'employeur et de zone d'emploi et pas de statut. Parmi les agents présents les deux années 10 % ont été mobiles dont 7,5 % hors restructuration (donc 2,5 % ont connu une mobilité liée à une restructuration soit 137 550 agents).

Figure 4.6-4 : Analyse détaillée des mobilités simples, doubles et triples en 2016 par type de changement

(en %)

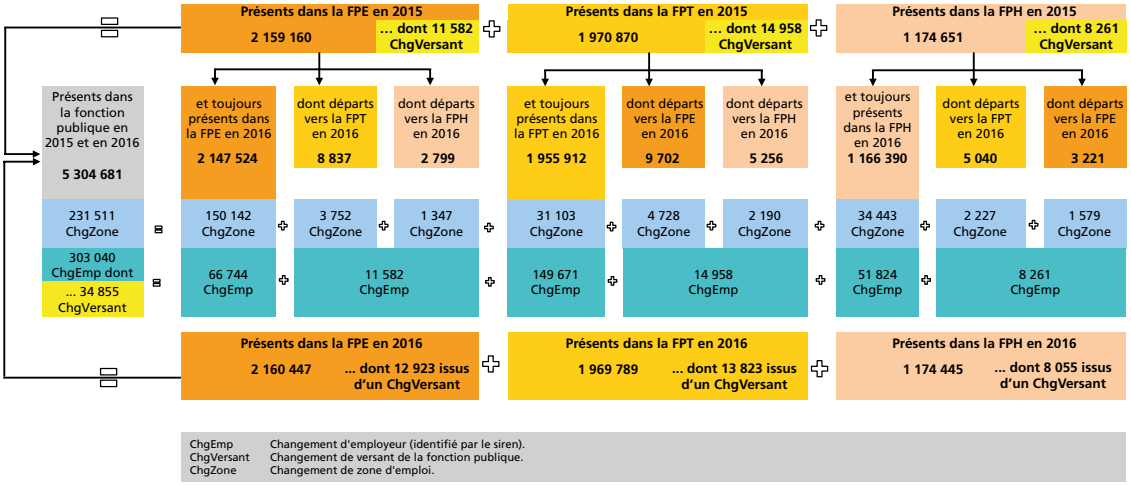


Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP - Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Champ : Agents de la fonction publique présents dans un emploi principal en France en 2015 et en 2016, y compris bénéficiaires de contrats aidés et hors militaires.

Lecture : 17 % des changements de statut ou de situation d'emploi s'effectuent parallèlement à un changement d'employeur.

Figure 4.6-5 : Schéma illustratif des changements d'employeur et de zone d'emploi en 2016



Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP - Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Champ : Agents de la fonction publique présents dans un emploi principal en France en 2015 et en 2016, y compris bénéficiaires de contrats aidés et hors militaires.

Figure 4.6-6 : Taux de changement d'employeur, de zone d'emploi et de statut ou de situation d'emploi des agents de la fonction publique en 2016

Statut ou situation d'emploi de départ (en 2015)	Présents en 2015 et en 2016	Changement d'employeur		Changement de zone d'emploi		Changement de statut ou de situation d'emploi	
		Effectif	Taux (en %)	Effectif	Taux (en %)	Effectif	Taux (en %)
Fonctionnaires	3 797 260	147 151	3,9	133 058	3,5	9 408	0,2
Contractuels	961 220	103 227	10,7	60 248	6,3	100 414	10,4
Autres catégories et statuts	353 714	25 713	7,3	27 826	7,9	8 102	2,3
Bénéficiaires de contrats aidés	192 487	26 949	14,0	10 379	5,4	41 073	21,3
Total	**5 304 681**	**303 040**	**5,7**	**231 511**	**4,4**	**158 997**	**3,0**

Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP - Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Champ : Agents de la fonction publique présents dans un emploi principal en France en 2015 et en 2016, y compris bénéficiaires de contrats aidés et hors militaires.

Lecture : 3 797 260 agents fonctionnaires civils sont présents dans la fonction publique en 2015 et en 2016. Parmi eux, 133 058 ont changé de zone d'emploi en 2016 (3,5 %).

Figure 4.6-8 : Changement d'employeur intra-versant et inter-versants des agents de la fonction publique en 2016

Versant de départ (en 2015)	Présents en 2015 et en 2016	Effectif des agents ayant changé d'employeur en 2016	Taux de changement d'employeur (en %)			Destination des agents ayant connu un changement d'employeur inter-versants (en %)			
			Taux	dont intra-versant	dont inter-versants	FPE	FPT	FPH	Total
FPE	2 159 160	78 326	3,6	3,1	0,5		75,9	24,1	100,0
FPT(*)	1 970 870	164 629	8,4	7,6	0,8	64,9		35,1	100,0
FPH	1 174 651	60 085	5,1	4,4	0,7	39,0	61,0		100,0
Total	**5 304 681**	**303 040**	5,7	5,1	0,7	**37,1**	**39,8**	**23,1**	**100,0**

Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP - Département des études, statistiques et des systèmes d'information.

Champ : Agents de la fonction publique présents dans un emploi principal en France en 2015 et en 2016, y compris bénéficiaires de contrats aidés et hors militaires.

(*) L'augmentation du taux de changement d'employeur en 2016 dans la FPT s'explique principalement par les fusions d'établissements intercommunaux et les fusions de régions liées à la mise en oeuvre de la loi NOTRe. Ainsi en 2016, hors restructurations le taux de changement d'employeur dans la FPT s'éléve à 3,1 %.

Lecture : Parmi les présents en 2015 dans la FPE et toujours présents dans la fonction publique en 2016, 3,6 % ont changé d'employeur : 3,1 % dans le même versant et 0,5 % dans un autre versant. 75,9 % des agents de la FPE ayant changé de versant sont partis vers un employeur de la FPT et 24,1 % vers la FPH.

Figure 4.6-10 : Changement d'employeur des agents de la FPT en 2016 selon l'employeur de départ et de destination

Catégorie d'employeur de départ (en 2015)	Présents en 2015 et 2016	Effectif des agents ayant changé d'employeur en 2016	**Taux de changement d'employeurs (en %)**	Catégorie d'employeur de destination (en %)									
				Communes	Etablissements communaux	Etablissements intercommunaux	Départements	Etablissements départementaux	Régions	Autres EPA locaux	Un employeur de la FPE	Un employeur de la FPH	Total
Communes	1 074 435	52 798	4,9	48,6	3,7	28,9	2,4	1,6	0,8	0,6	10,3	3,0	100,0
Établissements communaux	138 908	9 712	7,0	37,1	23,3	8,1	3,0	0,9	0,4	0,1	5,4	21,6	100,0
Établissements intercommunaux(*)	302 789	35 851	11,8	20,3	1,2	69,2	1,5	1,0	0,4	0,2	4,2	2,1	100,0
Départements	295 695	11 528	3,9	10,8	5,4	6,4	10,4	1,7	49,5	0,2	10,5	5,0	100,0
Etablissements départementaux	67 710	3 371	5,0	37,0	4,3	17,4	11,0	13,2	2,0	0,3	10,5	4,2	100,0
Régions(*)	82 982	50 845	61,3	0,6	0,0	0,3	0,5	0,1	97,4	0,0	0,9	0,2	100,0
Autres EPA locaux	8351	524	6,3	33,4	1,0	15,3	4,4	1,9	0,4	3,1	37,2	3,4	100,0
Total(*)	**1 970 870**	**164 629**	**8,4**	**24,0**	**3,3**	**25,8**	**2,4**	**1,2**	**34,0**	**0,3**	**5,9**	**3,2**	**100,0**

Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP - Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Champ : Agents présents dans un emploi principal en 2015 dans la FPT et toujours présents dans la fonction publique en 2016, y compris bénéficiaires de contrats aidés et hors militaires.

(*) L'augmentation du taux de changement d'employeur en 2016 dans la FPT et particulièrement dans les établissements intercommunaux et dans les régions s'explique par la fusion des régions depuis le 1er janvier 2016 et par la fusion d'établissements intercommunaux résultant de la mise en oeuvre de la loi NOTRe. Hors restructurations les taux de changement d'employeur dans les régions et établissements intercommunaux s'élèvent respectivement à 1,7 % et 3,6 %.

Lecture : Parmi les agents des communes en 2015 et toujours présents dans la fonction publique en France en 2016, 4,9 % ont changé d'employeur en 2016. Parmi eux, 48,6 % sont partis vers un autre employeur du secteur communal, 10,3 % vers un employeur de la FPE.

Figure 4.6-12 : Taux de changement d'employeur en 2016 en fonction des caractéristiques des agents(*)

	Présents en 2015 et 2016	Versant de départ (en %)			
		FPE	FPT	FPH	**Ensemble FP**
Statut de départ					
Fonctionnaires	3 797 260	1,5	7,3	2,2	**3,9**
Contractuels	961 220	9,7	12,8	9,0	**10,7**
Autres catégories et statuts	353 714	0,9	5,0	17,6	**7,3**
Bénéficiaires de contrats aidés	192 487	22,0	8,6	7,8	**14,0**
Sexe					
Femmes	3 443 627	3,8	8,2	4,9	**5,6**
Hommes	1 861 054	3,4	8,6	6,0	**5,9**
Age					
Moins de 25 ans	271 158	12,4	14,5	13,9	**13,7**
25 à 29 ans	482 315	9,1	11,4	12,1	**10,7**
30 à 39 ans	1 203 643	4,0	8,7	4,5	**5,6**
40 à 49 ans	1 577 853	2,5	8,0	3,0	**4,7**
50 à 59 ans	1 490 377	1,9	7,1	2,3	**4,2**
60 ans et plus	279 335	2,1	6,2	2,7	**3,8**
Catégorie hiérarchique de départ					
A+	120 564	3,9	11,9	8,5	**4,9**
A	1 703 088	1,9	11,9	8,7	**4,4**
B	927 609	6,2	8,3	2,9	**6,0**
C	2 504 411	4,8	7,9	3,6	**6,4**
Indéterminée	49 009	14,6	13,5	0,0	**14,3**
Total	**5 304 681**	**3,6**	**8,4**	**5,1**	**5,7**

Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP - Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Champ : Agents de la fonction publique présents dans un emploi principal en France en 2015 et en 2016, y compris bénéficiaires de contrats aidés et hors militaires.

Lecture : 3,4 % des hommes agents civils présents dans la FPE en 2015 et toujours présents dans la fonction publique en 2016 ont changé d'employeur en 2016.

(*) Le tableau distinguant hommes et femmes est mis à disposition sur le site Internet.

Figure 4.6-15 : Le changement de statut ou de situation d'emploi en 2016 des agents de la fonction publique

Versant de départ (en 2015)	Statut ou situation d'emploi de départ (en 2015)	Présents en 2015 et 2016	Changement de statut ou de situation d'emploi			Statut ou situation d'emploi de destination (en %)			
			Effectif des agents ayant changé de statut en 2015	Répartition (en %)	Taux (en %)	Fonctionnaires	Contractuels	Autres catégories et statuts	Bénéficiaires de contrats aidés
FPE	Fonctionnaires	1 523 596	3 318	6,6	**0,2**		89,9	9,6	0,5
	Contractuels	381 712	25 253	49,9	**6,6**	73,2		7,5	19,3
	Autres catégories et statuts	174 725	3 205	6,3	**1,8**	58,8	39,8		1,4
	Bénéficiaires de contrats aidés	79 127	18 812	37,2	**23,8**	11,6	86,8	1,6	
	Total	**2 159 160**	**50 588**	**100,0**	**2,3**	**44,6**	**40,7**	**5,0**	**9,7**
	… dont ayant changé de versant	*11 636*	*5 503*		*47,3*	*24,4*	*59,1*	*10,8*	*5,8*
	… dont n'ayant pas changé de versant	*2 147 524*	*45 085*		*2,1*	*47,1*	*38,4*	*4,3*	*10,2*
FPT	Fonctionnaires	1 450 038	3 676	5,4	**0,3**		90,9	5,9	3,2
	Contractuels	370 720	44 918	65,4	**12,1**	82,6		2,4	15,0
	Autres catégories et statuts	59 093	2 937	4,3	**5,0**	15,3	70,5		14,2
	Bénéficiaires de contrats aidés	91 019	17 116	24,9	**18,8**	31,7	67,1	1,2	
	Total	**1 970 870**	**68 647**	**100,0**	**3,5**	**62,6**	**24,6**	**2,2**	**10,6**
	… dont ayant changé de versant	*14 958*	*5 223*		*34,9*	*28,2*	*26,4*	*10,5*	*34,8*
	… dont n'ayant pas changé de versant	*1 955 912*	*63 424*		*3,2*	*65,4*	*24,5*	*1,5*	*8,6*
FPH	Fonctionnaires	823 626	2 414	6,1	**0,3**		96,1	3,0	0,9
	Contractuels	208 788	30 243	76,1	**14,5**	94,1		1,7	4,2
	Autres catégories et statuts	119 896	1 960	4,9	**1,6**	15,9	83,4		0,7
	Bénéficiaires de contrats aidés	22 341	5 145	12,9	**23,0**	5,3	94,4	0,3	
	Total	**1 174 651**	**39 762**	**100,0**	**3,4**	**73,0**	**22,2**	**1,5**	**3,3**
	… dont ayant changé de versant	*8 261*	*2 914*		*35,3*	*23,0*	*56,7*	*5,3*	*15,0*
	… dont n'ayant pas changé de versant	*1 166 390*	*36 848*		*3,2*	*77,0*	*19,4*	*1,2*	*2,3*
Ensemble	Fonctionnaires	3 797 260	9 408	5,9	**0,2**	0,0	91,9	6,5	1,6
	Contractuels	961 220	100 414	63,2	**10,4**	83,7	0,0	3,5	12,8
	Autres catégories et statuts	353 714	8 102	5,1	**2,3**	32,6	61,5	0,0	5,9
	Bénéficiaires de contrats aidés	192 487	41 073	25,8	**21,3**	19,2	79,5	1,2	0,0
	Total	**5 304 681**	**158 997**	**100,0**	**3,0**	**59,5**	**29,1**	**2,9**	**8,5**
	… dont ayant changé de versant	*34 855*	*13 640*		*39,1*	*25,5*	*46,1*	*9,5*	*18,9*
	… dont n'ayant pas changé de versant	*5 269 826*	*145 357*		*2,8*	*62,7*	*27,5*	*2,3*	*7,5*

Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP - Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Champ : Agents de la fonction publique présents dans un emploi principal en France en 2015 et en 2016, y compris bénéficiaires de contrats aidés et hors militaires.

Lecture : Sur les 961 220 contractuels présents dans la fonction publique en 2015 et en 2016, 10,4 % ont changé de statut en 2016 : parmi eux 83,7 % sont devenus des fonctionnaires. Parmi les 11 636 agents présents dans la FPE en 2015 et dans un autre versant en 2016, 5 503 ont changé de statut ou de situation d'emploi en 2015 (47,3 %) et 59,1 % de ces changements sont effectués à destination de la catégorie des contractuels.

Figure 4.8-1 : Position statutaire des fonctionnaires civils au 31 décembre

	Répartition des agents titulaires civils ministériels selon leur position statutaire[1] (en %)			Répartition des agents fonctionnaires civils ministériels en dehors de leur administration d'origine selon leur position statutaire[1] (en %)		
	2014[*]	**2015[*]**	**2016**	**2014[*]**	**2015[*]**	**2016**
Activité	93,7	93,7	93,9			
dont Mise à disposition (MAD)	*0,3*	*0,3*	*0,3*	3,6	3,5	3,7
dont Position normale d'activité (PNA)[2]	*1,7*	*1,7*	*1,7*	20,5	20,5	20,8
dont Position normale d'activité (PNA) hors Éducation nationale	*4,0*	*4,0*	*4,0*	38,4	38,3	39,1
Mobilités statutaires						
Détachement	3,6	3,5	3,4	43,5	42,1	41,6
Disponibilité	2,6	2,8	2,7	31,7	33,2	33,3
Hors cadres	0,1	0,1	0,0	0,7	0,6	0,6
Ensemble des agents en dehors de leur administration d'origine	**8,3**	**8,4**	**8,1**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Nombre d'agents en dehors de leur administration d'origine[1]				**109 872**	**110 359**	**108 651**

Source : Enquêtes annuelles Transparence de l'emploi et mobilité statutaire, DGAFP - Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

(1) Depuis 2014, les chiffres pour le ministère de la Culture sont estimés.

(2) L'affectation en position normale d'activité (PNA) a été instaurée par le décret n° 2008-370 du 18 avril 2008 et mise en œuvre par la circulaire n° 2179 du 28 janvier 2009.

Note : Les données sur le congé parental issues de l'enquête TEMS figurent dans la fiche thématique 8-3.

(*) Les statistiques sur les agents en PNA dans les ministères sociaux de 2014 et de 2015 ont été révisées par rapport aux éditions antérieures car elles incluaient à tort un double compte avec d'autres situations de mobilité.

Figure 4.8-11 : Effectifs des agents en dehors de leur administration ou de leur corps d'origine[*] dans la fonction publique territoriale par sexe au 31 décembre 2011 et 2013[1]

	2011		2013	
	Total	**% femmes**	**Total**	**% femmes**
En disponibilité[2]	**39 059**	67,4	**43 172**	68,1
- Hors ceux mis en disponibilité d'office ou bénéficiaires d'un congé équivalent pour les contractuels (article 72)	35 457	67,8	39 135	68,6
- dont disponibilité de droit	*10 456*	78,5	*9 449*	83,2
- En disponibilité d'office ou bénéficiaires d'un congé équivalent	3 601	62,7	4 037	63,9
En position hors cadres (article 70)[3]	**115**	46,3	**153**	53,6
En congé spécial (article 99)[3]	**338**	47,9	**277**	59,2
Autres positions particulières[3]	**2 845**	66,6		-
Détachés dans une autre structure (article 64)[3]	**11 272**	62,6	**11 125**	60
. Fonction publique de l'État	*3 762*	66,2	*3 859*	61,7
. Fonction publique hospitalière	*1 312*	84,4	*1 134*	86,5
. Autre collectivité	*3 257*	63,2	*3 560*	60,7
. Fonction publique d'un État de l'Union européenne	*25*	54,9	-	-
. Autres structures	*2 918*	47,4	*2 572*	44,9
Mis à disposition dans une autre structure (article 61)[2]	**13 214**	63,6	**14 000**	61,6
dont mis à disposition dans une organisation syndicale	*634*	*52,7*	*448*	*51,1*
Total	**66 843**	65,7	**68 727**	65,8

Source : DGCL-CNFPT, Synthèse nationale des rapports aux CTP sur l'état des collectivités territoriales.

(*) Aux fins de comparabilité avec la FPE, ne sont présentées ici que les mobilités statutaires « sortantes ».

Note : Ces données ne sont que des estimations provenant de l'exploitation des «bilans sociaux» et ne peuvent pas être considérées comme exactes à l'unité près.

(1) Enquête biennale, les prochains résultats concerneront l'année 2015. Chiffres 2013 actualisés par la DGCL.

(2) Fonctionnaires et contractuels.

(3) Fonctionnaires uniquement.

Rapport de l'IGF, de l'IGA et de l'IGAS : « Affectation et mobilité des fonctionnaires sur le territoire » (septembre 2013)

En 2013, l'IGF, l'IGA et l'IGAS avaient été chargées d'une mission d'expertise visant à « *définir les leviers opérationnels d'une amélioration de la mobilité des fonctionnaires sur le territoire, dans et entre les trois fonctions publiques, en particulier dans les régions, départements ou les zones rurales et urbaines peu attractifs* ».

La mission devait :

- analyser les dispositifs existants en matière d'attractivité ;
- examiner les conditions d'amélioration des recrutements et des mutations dans les différentes fonctions publiques ;
- évaluer l'action des plates-formes régionales interministérielles d'appui à la gestion des ressources humaines (PFRH).

La mission a souligné que la mobilité était une notion complexe à circonscrire car en interaction avec les questions de statut, d'organisation administrative et financière, de conditions de travail, de niveau de rémunération ainsi qu'avec l'environnement économique, social et culturel des territoires.

La mission a retenu la définition suivante : il y a mobilité chaque fois qu'il y a modification du type de poste (fonctionnelle), du lieu (mobilité géographique) ou de l'entité qui emploie (mobilité structurelle). La mobilité peut être choisie (droit à la mobilité pour l'agent ou possibilité de muter ses agents pour l'employeur) ou subie (mobilité forcée de l'agent ou non désirée par l'employeur).

Le rapport dresse dans un premier temps un état des lieux de la mobilité puis un bilan de l'efficacité des outils mis en place tant en matière d'aide à la mobilité que de développement de l'attractivité de certains postes ou territoires.

La mission a procédé à l'analyse des freins à la mobilité : obstacles liés à la situation familiale de l'agent, crainte de perte de rémunération ou de retard dans le déroulement de carrière, difficulté à articuler les souhaits de mobilité avec les calendriers de CAP, surcoût de la cotisation retraite pour l'employeur territorial ou hospitalier qui emploierait un fonctionnaire d'État.

Quatre scénarii pour favoriser la mobilité dépassant les logiques d'outillage juridique, financier et statutaire, scénarii qui peuvent se combiner, sont proposés par la mission.

Dans un scénario de base, la mission propose d'inscrire l'ensemble des outils dans un ensemble plus qualitatif de gestion des ressources humaines. Ce scénario est un préalable à toute volonté de faire progresser la mobilité. Il s'appuie sur le développement de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences dans les trois fonctions publiques, l'amélioration de la publication des postes vacants, un soin plus grand apporté au suivi de l'employabilité des agents, une personnalisation accrue du processus d'affectation.

Le scénario du territoire vise à créer les conditions du développement d'un véritable espace de l'emploi public en y développant la mobilité au niveau local. Les mutations régionales et infrarégionales seraient partiellement prioritaires sur les mouvements nationaux.

Le scénario des statuts suggère des leviers conciliant l'intérêt du service et celui des agents.

Il introduit des obligations de durée minimale et/ou maximale sur un poste. Ces obligations peuvent être inscrites dans les statuts des corps, notamment pour pallier des risques déontologiques. Elles peuvent également faire l'objet d'engagements individuels quasi-contractuels notamment pour les zones souffrant d'un déficit d'attractivité, ou être négociées collectivement.

Le scénario des métiers, tirant les conséquences de la proximité de certains métiers transverses (RH, logistique, immobilier…), vise au développement conjoint de leur professionnalisation et de la mobilité inter-employeurs. Dans ce scénario, les répertoires des métiers des trois fonctions publiques doivent converger et des formations communes aux métiers transverses doivent être développées. De manière plus ambitieuse il pourra être envisagé de créer, à terme, des corps interministériels et des cadres d'emplois spécifiques pour ces fonctions transverses.

L'évolution du cadre d'exercice de la mobilité dans la fonction publique

• CADRE JURIDIQUE EN VIGUEUR DE LA MOBILITÉ

La loi **n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires** dispose dans son article 14 que : « *L'accès des fonctionnaires de l'État, des fonction-*

naires territoriaux et des fonctionnaires hospitaliers aux deux autres fonctions publiques, ainsi que leur mobilité au sein de chacune de ces trois fonctions publiques, constituent des garanties fondamentales de leur carrière. »

L'article 54 de la loi n° **84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale** prévoit que doivent être examinées en priorité les demandes de mutation concernant les fonctionnaires séparés de leur conjoint pour des raisons professionnelles, les fonctionnaires séparés pour des raisons professionnelles du partenaire avec lequel ils sont liés par un pacte civil de solidarité et les fonctionnaires ayant la qualité de travailleur handicapé.

L'autorité territoriale fait bénéficier en priorité à ces mêmes agents, dans toute la mesure compatible avec le bon fonctionnement du service, le détachement, l'intégration directe et, le cas échéant, la mise à disposition.

Les articles 64 et suivants sont relatifs à la position de **détachement**. Le détachement est la position du fonctionnaire placé hors de son cadre d'emploi, emploi ou corps d'origine mais continuant à bénéficier, dans ce corps, de ses droits à l'avancement et à la retraite.

Il est prononcé sur la demande du fonctionnaire. Celle-ci doit préciser la nature et la durée du détachement, l'administration, l'organisme ou l'autorité d'accueil, le grade, l'emploi ou les fonctions envisagées, afin que l'autorité d'origine puisse apprécier la possibilité du détachement demandé.

Le fonctionnaire détaché est soumis aux règles régissant la fonction qu'il exerce par l'effet de son détachement.

Le **décret n° 86-68 du 13 janvier 1986 relatif aux positions de détachement, hors cadres, de disponibilité, de congé parental des fonctionnaires territoriaux et à l'intégration** détermine les conditions de mise en œuvre du détachement.

Sont concernés par ce dispositif les fonctionnaires territoriaux titulaires. Les agents contractuels et les stagiaires n'ont pas la possibilité d'être détachés.

Les détachements peuvent intervenir dans 22 cas limitativement énumérés par l'article 2 du décret n° 86-68 du 13 janvier 1986 :

- auprès d'une administration de l'État ;
- auprès d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public ;
- auprès d'une entreprise publique ou d'un groupement d'intérêt public ;
- auprès d'un établissement public de l'administration hospitalière ;
- auprès d'une entreprise privée assurant des missions d'intérêt général, notamment auprès d'une entreprise titulaire d'un traité de concession, d'affermage, de gérance ou de régie intéressée d'un service public d'une collectivité publique, sous réserve de l'approbation préalable, par la collectivité ou l'établissement dont relève l'agent, du projet de contrat et de ses avenants éventuels ;
- auprès d'un organisme privé ou d'une association dont les activités favorisent ou complètent l'action d'une collectivité publique, sous réserve de l'approbation préalable, par la collectivité ou l'établissement dont relève l'agent, du projet de contrat et de ses avenants éventuels ;
- pour participer à une mission de coopération au titre de la loi du 13 juillet 1972 ;
- pour dispenser un enseignement à l'étranger ;
- pour remplir une mission d'intérêt public à l'étranger ou auprès d'une organisation internationale intergouvernementale ou pour effectuer une mission d'intérêt public de coopération internationale ou auprès d'organismes d'intérêt général à caractère international. Le détachement pour effectuer une mission d'intérêt public de coopération internationale et le détachement auprès d'organismes d'intérêt général à caractère international ne peut intervenir que dans les conditions prévues par une convention préalablement passée entre l'administration gestionnaire et l'organisme d'accueil. Cette convention définit la nature et le niveau des activités confiées au fonctionnaire, ses conditions d'emploi et de rémunération, les modalités d'appel de retenues pour pension ainsi que les modalités du contrôle et de l'évaluation desdites activités ;
- pour accomplir un mandat local dans les cas prévus par le Code général des collectivités territoriales ;
- auprès d'une entreprise privée, d'un organisme privé ou d'un groupement d'intérêt public pour y exécuter des travaux de recherche d'intérêt national entrant dans le cadre fixé par le comité interministériel de la recherche scientifique et technique institué par le décret n° 75-1002 du 29 octobre 1975, ou pour assurer le développement dans le domaine industriel et commercial, de

recherches de même nature, sous réserve que l'intéressé n'ait pas eu, au cours des trois dernières années, soit à exercer un contrôle sur l'entreprise, soit à participer à l'élaboration ou à la passation de marchés avec elle ;

- pour l'accomplissement d'un stage ou d'une période de scolarité préalable à la titularisation dans un emploi permanent de l'État, d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public à caractère administratif dépendant de l'État ou d'une collectivité territoriale ou pour suivre un cycle de préparation à un concours donnant accès à l'un de ces emplois ;
- pour exercer un mandat syndical ;
- auprès d'un organisme dispensateur de formation pour les personnels relevant de la loi du 13 juillet 1983 ;
- auprès d'un député à l'Assemblée nationale, d'un sénateur ou d'un représentant de la France au Parlement européen ;
- pour contracter un engagement dans une formation militaire de l'armée française, ou pour exercer une activité dans la réserve opérationnelle ;
- auprès du médiateur institué par la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 ;
- auprès de la Commission nationale de l'informatique et des libertés ;
- auprès du Conseil supérieur de l'audiovisuel ;
- en cas de reclassement pour inaptitude physique ;
- en cas de reclassement et de cessation anticipée d'activité des sapeurs-pompiers professionnels ;
- auprès de l'administration d'un État membre de l'Union européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou auprès de l'administration d'une collectivité publique ou d'un établissement public dépendant d'un de ces États. Une convention passée entre la collectivité ou l'établissement public français d'origine et la collectivité d'accueil définit la nature et le niveau des activités confiées au fonctionnaire, ses conditions d'emploi et de rémunération ainsi que les modalités du contrôle de l'évaluation desdites activités.

Le détachement vers des personnes morales de droit public peut également se faire :

- pour exercer les fonctions de membre de gouvernement ou une fonction publique élective ;
- pour accomplir un stage préalable à la titularisation dans un autre cadre d'emploi ;
- sur un emploi fonctionnel.

La durée du détachement est variable, il peut être de courte durée ou de longue durée :

- Le détachement de courte durée dure six mois maximum et n'est en principe pas renouvelable.
- Le détachement de longue durée ne peut excéder cinq années, mais peut être renouvelé pour des périodes n'excédant pas cette durée.

Le détachement est révocable.

Il s'effectue dans un cadre d'emplois ou dans un corps de même catégorie et de niveau comparable, apprécié au regard des conditions de recrutement ou du niveau des missions prévues par les statuts particuliers.

Pour les fonctionnaires territoriaux bénéficiant d'un reclassement pour inaptitude physique, ils ne peuvent être détachés que dans un corps, cadre d'emplois ou emploi d'un niveau équivalent ou inférieur (article 83 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984).

En cas de détachement discrétionnaire, l'administration d'origine ne peut s'opposer à la demande du fonctionnaire qui remplit les conditions pour être détaché qu'en invoquant les nécessités du service, ou un avis d'incompatibilité rendu par la Commission de déontologie.

Lorsque le fonctionnaire bénéficie ou peut prétendre au bénéfice d'un avancement de grade dans son corps ou cadre d'emplois d'origine, à la suite de la réussite à un concours ou à un examen professionnel ou de l'inscription sur un tableau d'avancement au titre de la promotion au choix, il est tenu compte dans le cadre d'emplois de détachement, sous réserve de la vacance d'emploi correspondant dans la collectivité territoriale de détachement, du grade et de l'échelon qu'il a atteints ou auxquels il peut prétendre dans son corps ou cadre d'emplois d'origine, dès lors qu'ils lui sont plus favorables.

Le fonctionnaire détaché peut, sur sa demande ou avec son accord, être intégré dans le cadre d'emplois ou corps de détachement. Le fonctionnaire peut être intégré directement dans un cadre d'emplois de niveau comparable à celui de son corps ou cadre d'emplois d'origine, ce niveau étant apprécié au regard des conditions de recrutement ou du niveau des missions prévues par les statuts particuliers. L'intégration directe est prononcée par l'administration d'accueil, après accord de l'admi-

nistration d'origine et de l'intéressé, dans les mêmes conditions de classement que celles afférentes au détachement.

À l'expiration d'un détachement de courte durée, le fonctionnaire est obligatoirement réintégré dans son corps ou cadre d'emplois et réaffecté dans l'emploi qu'il occupait antérieurement.

À l'expiration d'un détachement de longue durée, le fonctionnaire est, sauf intégration dans le cadre d'emplois ou corps de détachement, réintégré dans son corps ou cadre d'emplois et réaffecté à la première vacance ou création d'emploi dans un emploi correspondant à son grade relevant de sa collectivité ou de son établissement d'origine. Il est tenu compte, lors de sa réintégration, du grade et de l'échelon qu'il a atteints dans le corps ou cadre d'emplois de détachement sous réserve qu'ils lui soient plus favorables. Toutefois, cette disposition n'est pas applicable au fonctionnaire dont le détachement dans un corps ou cadre d'emplois pour l'accomplissement d'un stage ou d'une période de scolarité n'est pas suivi d'une titularisation. Lorsque le fonctionnaire détaché refuse l'emploi proposé, il ne peut être nommé à l'emploi auquel il peut prétendre ou à un emploi équivalent que lorsqu'une vacance est ouverte ou un poste créé. Il est, en attendant, placé en position de disponibilité d'office.

Lorsqu'aucun emploi n'est vacant, le fonctionnaire est maintenu en surnombre pendant un an dans sa collectivité. Si, au terme de ce délai, il ne peut être réintégré et reclassé dans un emploi correspondant à son grade, le fonctionnaire est pris en charge soit par le CDG soit par le CNFPT.

Le fonctionnaire détaché qui est remis à la disposition de sa collectivité ou de son établissement d'origine avant l'expiration normale de la période de détachement pour une cause autre qu'une faute commise dans l'exercice de ses fonctions et qui ne peut être réintégré dans son corps ou cadre d'emplois d'origine faute d'emploi vacant continue d'être rémunéré par l'organisme de détachement au plus tard jusqu'à la date à laquelle le détachement devait prendre fin.

Lorsque l'intéressé était détaché auprès d'une personne physique ou auprès d'une administration d'un État membre de la Communauté européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen, il est obligatoirement réintégré dans son corps ou cadre d'emplois et réaffecté dans l'emploi qu'il occupait antérieurement. Lorsque cet emploi n'est pas vacant, le fonctionnaire est réintégré dans les conditions fixées par le troisième alinéa de l'article 67 de la loi du 26 janvier 1984. Le fonctionnaire a priorité pour être affecté dans son emploi d'origine.

La **mise à disposition** est définie aux articles 61 et suivants de la loi du 26 janvier 1984. Il s'agit de la situation du fonctionnaire qui demeure dans son cadre d'emplois ou corps d'origine, est réputé y occuper un emploi, continue à percevoir la rémunération correspondante, mais qui exerce ses fonctions hors du service où il a vocation à servir.

Elle ne peut avoir lieu qu'avec l'accord du fonctionnaire et doit être prévue par une convention conclue entre l'administration d'origine et l'organisme d'accueil.

L'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public en est préalablement informé.

Le fonctionnaire peut être mis à disposition auprès d'un ou de plusieurs organismes pour y effectuer tout ou partie de son service. Un fonctionnaire peut également être recruté en vue d'être mis à disposition pour effectuer tout ou partie de son service dans d'autres collectivités ou établissements que le sien sur un emploi permanent à temps non complet.

Le fonctionnaire mis à disposition est soumis aux règles d'organisation et de fonctionnement du service où il sert.

La mise à disposition est possible auprès :

- des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ;
- de l'État et de ses établissements publics ;
- des établissements hospitaliers ;
- des groupements d'intérêt public ;
- des organismes contribuant à la mise en œuvre d'une politique de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics administratifs, pour l'exercice des seules missions de service public confiées à ces organismes ;
- du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, pour l'exercice de ses missions ;
- des organisations internationales intergouvernementales ;
- d'une institution ou d'un organe de l'Union européenne ;

- d'un État étranger, auprès de l'administration d'une collectivité publique ou d'un organisme public relevant de cet État ou auprès d'un État fédéré, à la condition que le fonctionnaire mis à disposition conserve, par ses missions, un lien fonctionnel avec son administration d'origine.

La mise à disposition donne lieu à remboursement. Il peut être dérogé à cette règle lorsque la mise à disposition intervient entre une collectivité territoriale et un établissement public administratif dont elle est membre ou qui lui est rattaché, auprès du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, auprès d'un groupement d'intérêt public, auprès d'une organisation internationale intergouvernementale, d'une institution ou d'un organe de l'Union européenne, d'un État étranger, auprès de l'administration d'une collectivité publique ou d'un organisme public relevant de cet État ou auprès d'un État fédéré.

Les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs peuvent, lorsque des fonctions exercées en leur sein nécessitent une qualification technique spécialisée, bénéficier de la mise à disposition de personnels de droit privé, dans les cas et conditions définis par décret en Conseil d'État.

Cette mise à disposition est assortie du remboursement par la collectivité territoriale ou l'établissement public des rémunérations, charges sociales, frais professionnels et avantages en nature des intéressés et de la passation d'une convention avec leur employeur.

Les personnels ainsi mis à disposition sont soumis aux règles d'organisation et de fonctionnement du service où ils servent et aux obligations s'imposant aux fonctionnaires.

La **disponibilité** est définie à l'article 72 de la loi du 26 janvier 1984. La disponibilité est la position du fonctionnaire qui, placé hors de son administration ou service d'origine, cesse de bénéficier, dans cette position, de ses droits à l'avancement et à la retraite.

Lorsqu'un fonctionnaire bénéficie d'une disponibilité au cours de laquelle il exerce une activité professionnelle, il conserve, pendant une durée maximale de cinq ans, ses droits à l'avancement dans les conditions prévues par décret en Conseil d'État. Cette période est assimilée à des services effectifs dans le corps.

La disponibilité est prononcée, soit à la demande de l'intéressé, soit d'office.

La disponibilité d'office est prononcé dans les cas définis à l'article 18 du décret n° 86-68 du 13 janvier 1986 :

- à l'expiration des droits statutaires à congés de maladie, de longue maladie et de longue durée, lorsque l'agent ne peut être reclassé ;
- lorsque l'agent demande à interrompre avant son terme une période de détachement pour réintégrer son administration d'origine, si cette réintégration n'est pas immédiatement possible ;
- lorsque l'agent, à la fin d'une période de détachement ou de congé parental, ou remis à disposition de son administration d'origine au cours d'une de ces périodes, a refusé un emploi relevant de la même collectivité ou établissement public correspondant à son grade ;
- lorsque l'agent pris en charge manque de manière grave et répétée à ses obligations, concernant en particulier les actions de suivi et de reclassement mises en œuvre par le CNFPT ou le centre de gestion ;
- dans certains cas d'impossibilité de réintégration à la suite d'une disponibilité de droit, discrétionnaire ou d'office pour inaptitude physique, l'agent peut être maintenu en disponibilité ou placé en disponibilité d'office par l'autorité territoriale ;
- pour les fonctionnaires exerçant les fonctions de membre du gouvernement, un mandat de membre de l'Assemblée nationale, du Sénat ou du Parlement européen.

La disponibilité sur demande est accordée sous réserve des nécessités du service.

La décision de mise en disponibilité peut être précédée de la consultation de la CAP, du comité médical ou de la commission de réforme, de la Commission de déontologie.

Le fonctionnaire mis en disponibilité qui refuse successivement trois postes qui lui sont proposés dans le ressort territorial de son cadre d'emplois, emploi ou corps en vue de la réintégration peut être licencié après avis de la commission administrative paritaire.

Le fonctionnaire mis en disponibilité est réintégré à l'expiration de sa période de disponibilité dans les conditions prévues aux premier, deuxième et troisième alinéas de l'article 67 de la loi du 26 janvier 1984. Dans les autres cas, si la durée de la disponibilité n'a pas excédé trois années, une des trois premières vacances dans la collectivité ou l'établissement d'origine doit être proposée au fonctionnaire.

La **loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique** prévoit des dispositions modifiant la formation et la mise à disposition.

Cette loi permet la mise en œuvre de l'accord conclu le 25 janvier 2006 avec trois organisations syndicales représentatives de la fonction publique (CFDT, CFTC et UNSA), accord traitant du déroulement de la carrière des fonctionnaires, de la prise en compte de l'expérience professionnelle et de la formation.

Un droit individuel à la formation est institué au profit des agents des trois fonctions publiques, la prise en compte des acquis de l'expérience professionnelle dans les parcours professionnels est autorisée (en se substituant à une épreuve de concours par exemple).

Parmi les droits reconnus aux fonctionnaires, la loi du 2 février 2007 crée deux nouveaux types de congés : pour validation des acquis de l'expérience et pour bilan de compétences.

Les règles de mise à disposition des fonctionnaires sont aménagées par la loi du 2 février 2007 de façon à faciliter la mobilité. Celle-ci se définit désormais ainsi : « *La situation du fonctionnaire qui demeure dans son cadre d'emplois ou corps d'origine, est réputée y occuper un emploi, continue à percevoir la rémunération correspondante, mais qui exerce ses fonctions hors du service où il a vocation à servir.* » La mise à disposition d'une fonction publique à une autre est rendue possible.

Le texte prévoit également le remboursement de la rémunération d'un agent mis à disposition.

Des dispositions adaptant les règles applicables aux fonctionnaires en matière de déontologie et de cumuls d'activité sont également prévues :

- renforcement de la compétence de la Commission de déontologie chargée de juger de la compatibilité entre une activité privée et une fonction préalablement exercée au sein d'une collectivité publique. Après un avis de compatibilité, l'agent ne pourra plus être poursuivi pour prise illégale d'intérêts ;
- réduction du délai d'incompatibilité entre une fonction de responsabilité dans l'administration et un emploi dans le secteur privé ;
- possibilité de cumuler pendant un an activité publique et activité privée pour créer ou reprendre une entreprise.

La **loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale** modifie en profondeur la fonction publique territoriale en réformant certains aspects de son organisation institutionnelle, mais aussi bon nombre de règles relatives à la formation et à la gestion des ressources humaines.

La nouvelle présentation des actions de formation fait apparaître un regroupement des formations obligatoires prévues par les statuts particuliers des cadres d'emplois. Elles comprennent les formations « *d'intégration* » destinées à fournir aux fonctionnaires territoriaux de toutes catégories « *l'acquisition d'un socle minimum de connaissances sur l'environnement territorial afin d'offrir à chacun une culture commune* » et les formations « *de professionnalisation* », couvrant désormais l'ensemble de la carrière du fonctionnaire à périodes régulières, en particulier à l'occasion d'une affectation à un poste de responsabilité.

Outre les formations imposées par les statuts particuliers, la loi prévoit quatre autres catégories d'actions de formation facultatives :

- les formations « *de perfectionnement* », dont l'objectif est de permettre le développement ou l'acquisition de nouvelles compétences ;
- les formations de préparation aux concours et examens professionnels ;
- la formation « *personnelle* », destinée à satisfaire des projets professionnels ou personnels de l'agent ;
- les « *actions de lutte contre l'illettrisme et pour l'apprentissage de la langue française* ».

L'octroi de ces différentes actions de formation s'effectue sous réserve des nécessités du service, par appréciation de l'autorité territoriale.

La loi du 19 février 2007 permet désormais aux fonctionnaires territoriaux de réaliser des bilans de compétences, ceci afin de prendre en compte les formations professionnelles déjà suivies pour adapter les prochaines et afin de valoriser les acquis dans les procédures de promotion interne.

L'une des principales innovations de la loi du 19 février 2007 est la création du droit individuel à la formation (DIF) dans la fonction publique territoriale. Son objectif est de renforcer l'accès de tous les agents à la formation.

La loi du 19 février 2007 impose la création d'un livret individuel de formation pour « *tout agent de la fonction publique territoriale occupant un emploi permanent* ». Ce livret doit retracer le parcours de formation de l'agent durant toute sa carrière.

La loi met en place certains droits à absence visant à permettre l'application de la procédure de validation des acquis de l'expérience (VAE).

Le chapitre III de la loi du 19 février 2007 comporte diverses dispositions statutaires visant à assouplir les modalités de gestion des agents territoriaux.

L'article 51 de la loi du 26 janvier 1984, tel que modifié par la loi n° 2007-209 du 21 février 2007, dispose que lorsqu'une mutation « *intervient dans les trois années qui suivent la titularisation de l'agent, la collectivité territoriale ou l'établissement public d'accueil verse à la collectivité territoriale ou à l'établissement public d'origine une indemnité au titre, d'une part, de la rémunération perçue par l'agent pendant le temps de formation obligatoire […] et, d'autre part, le cas échéant, du coût de toute formation complémentaire suivie par l'agent au cours de ces trois années. À défaut d'accord sur le montant de cette indemnité, la collectivité territoriale ou l'établissement public d'accueil rembourse la totalité des dépenses engagées par la collectivité territoriale ou l'établissement public d'origine* ».

La loi indique également que les agents non titulaires sous contrat à durée indéterminée pourront être mis à disposition d'une autre collectivité, pour assurer des fonctions de même nature que celles exercées dans la collectivité.

Le **décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux** définit les dispositions réglementaires d'application du régime de la mise à disposition des agents de la fonction publique territoriale régi par les articles 61 à 63 de la loi du 26 janvier 1984, modifiés par la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique.

La **loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique** poursuivait trois objectifs :

- lever les obstacles juridiques et statutaires à la mobilité ;
- créer les conditions qui permettent d'assurer la continuité et l'adaptation du service public ;
- offrir des outils, notamment financiers pour encourager la mobilité.

Le texte énumère des dispositions visant à supprimer les obstacles juridiques et statutaires à la mobilité des fonctionnaires :

- simplification et systématisation des possibilités de détachement et d'intégration des fonctionnaires dans des corps et emplois appartenant à la même catégorie ;
- possibilité d'intégrer directement un autre corps lorsque les conditions pour y être détachés sont remplies ;
- maintien des avantages acquis dans le cadre des différents emplois occupés pendant la mobilité.

La loi du 3 août 2009 vise à améliorer la mobilité des fonctionnaires par la généralisation de l'accès à tous les corps et cadres d'emplois par la voie du détachement suivi, le cas échéant, d'une intégration.

Le détachement ou l'intégration directe s'effectue entre corps et cadres d'emplois appartenant à la même catégorie (A, B ou C) et de niveau comparable, apprécié au regard des conditions de recrutement ou de la nature des missions.

La loi du 3 août 2009 définit l'intégration ou la réintégration après détachement. À l'issue de cinq ans de détachement, le fonctionnaire qui est admis à poursuivre son détachement se voit proposer une intégration dans le corps ou cadre d'emplois.

La loi du 3 août 2009 crée un nouveau mode de recrutement : la nomination sur un emploi peut s'effectuer par la voie de l'intégration directe. Ce mode de recrutement s'ajoute aux autres voies d'accès aux emplois territoriaux : mutation, détachement, promotion interne, avancement de grade ou inscription sur liste d'aptitude après réussite à un concours.

L'intégration directe des fonctionnaires s'opère, sans détachement préalable, dans un cadre d'emplois de niveau comparable à celui de son corps ou cadre d'emplois d'origine, et est prononcée par l'administration d'accueil, après accord de l'administration d'origine et de l'intéressé dans les mêmes conditions de classement que celles afférentes au détachement.

La nomination par intégration directe bénéficie en priorité aux fonctionnaires séparés de leur conjoint pour des raisons professionnelles et les fonctionnaires handicapés.

Des dispositions visant à assurer la continuité du service tout en permettant son adaptation sont prévues :

- possibilité de recourir au remplacement d'un fonctionnaire momentanément absent par un agent contractuel ainsi que de recourir à l'intérim dans les 3 fonctions publiques (fonction publique d'État, fonction publique territoriale et fonction publique hospitalière) et plus seulement dans les hôpitaux ;
- aides à la réorientation professionnelle des fonctionnaires dont les services sont réorganisés.

Les fonctionnaires territoriaux peuvent, lorsque les besoins du service le justifient et sous réserve de leur accord, être nommés dans des emplois permanents à temps non complet relevant de la fonction publique territoriale cumulée avec des emplois relevant de la fonction publique d'État ou hospitalière.

Différents outils financiers visent à encourager l'utilisation du droit à la mobilité ou à faciliter la mobilité obligée :

- maintien du plafond indemnitaire des agents contraints à la mobilité du fait d'une réorganisation lorsqu'il est plus favorable que celui du nouvel emploi ;
- création de primes (fixées par décret) pour les agents mutés du fait de réorganisations de services ;
- création d'une indemnité de départ volontaire.

Est également prévue la possibilité pour la Commission de déontologie de la fonction publique de s'autosaisir lors du départ d'un agent public vers le secteur privé.

La loi du 3 août 2009 comprend également des dispositions relatives à l'instruction des demandes de mobilité ou de disponibilité.

Une administration ne peut s'opposer à la demande de l'un de ses fonctionnaires tendant, avec l'accord de l'employeur d'accueil, à être placé en détachement, en disponibilité, hors cadres ou intégration directe dans une autre administration, qu'en raison des nécessités de service ou, le cas échéant, d'un avis d'incompatibilité rendu par la commission de déontologie.

Ce refus ne peut pas intervenir en cas de détachement ou de disponibilité de droit.

L'employeur peut exiger le respect d'un délai maximal de préavis de trois mois. Le silence gardé par l'employeur pendant deux mois à compter de la réception de la demande du fonctionnaire vaut acceptation de la demande.

Ces dispositions s'appliquent aussi en cas de mutation ou de changement d'établissement.

Le **décret n° 2011-541 du 17 mai 2011 modifiant certaines dispositions relatives au recrutement et aux positions des fonctionnaires territoriaux** modifie le décret n° 86-68 du 13 janvier 1986 relatif aux positions de détachement, hors cadres, de disponibilité et de congé parental des fonctionnaires territoriaux notamment pour prendre en compte le principe de la double carrière avec la reconnaissance mutuelle des avancements obtenus dans les administrations d'origine et d'accueil.

L'interdiction du détachement au sein de la collectivité d'origine est supprimée.

Le renouvellement d'un détachement de longue durée après cinq ans ne peut intervenir que si le fonctionnaire a refusé l'intégration proposée par l'administration d'accueil. Le décret du 17 mai 2011 prévoit le principe du classement à « *équivalence de grade* » lors d'un détachement au sein de la fonction publique et réaffirme des règles jusqu'ici contenues dans les statuts particuliers. Il précise également les modalités d'application au moment de la réintégration et de l'intégration, de la reconnaissance mutuelle des avancements obtenus lors d'une période de détachement. En présence de corps ou de cadres d'emplois ne présentant pas la même architecture statutaire, notamment parce que l'un d'eux ne dispose pas d'un grade équivalent, il y a reclassement dans le grade dont l'indice terminal est le plus proche du grade de détachement (en cas de réintégration) ou d'origine (en cas d'intégration) et à l'échelon comportant un indice égal ou à défaut immédiatement supérieur à celui détenu dans le grade de détachement ou d'origine, selon le cas.

Le décret du 17 mai 2011 précise la situation administrative des fonctionnaires en disponibilité, notamment eu égard à leur aptitude physique en prévoyant en l'absence du bénéfice d'un reclassement pendant leur période de disponibilité ou à l'issue :

- soit la réintégration dans l'administration en cas d'aptitude physique à reprendre ses fonctions ;
- soit en cas d'inaptitude définitive à l'exercice des fonctions, une admission à la retraite ou, s'il n'a pas droit à pension, un licenciement.

La disponibilité de droit pour donner des soins au conjoint, au partenaire d'un PACS, à un enfant à charge

ou à un ascendant à la suite d'un accident ou d'une maladie graves peut désormais être renouvelée sans limitation tant que les conditions requises pour l'obtenir sont remplies.

Le décret du 17 mai 2011 précise également les modalités de classement en cas d'intégration directe et une règle d'assimilation pour les services accomplis avant l'intégration. Le décret ajoute aux cas de saisine de la commission administrative paritaire, l'intégration directe.

Le décret du 17 mai 2011 modifie le décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux et clarifie la rédaction de certaines dispositions, notamment en ce qui concerne :

- la possibilité d'intégration directe de l'agent dans la collectivité ou il est mis à disposition ;
- l'intégration de l'expérimentation de l'entretien professionnel pour l'évaluation des fonctionnaires mis à disposition ;
- les compléments de rémunération possible pour un agent mis à disposition. La convention de mise à disposition doit dorénavant prévoir la nature du complément de rémunération susceptible d'être versé par l'administration ou l'organisme d'accueil.

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**, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique précise que les agents en détachement bénéficient des mêmes droits à l'avancement et à la promotion que les membres du corps ou du cadre d'emplois dans lequel ils sont détachés.

La **loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires** actualise les obligations et les garanties accordées aux agents publics.

La loi du 20 avril 2016 prévoit certaines dérogations au principe de l'interdiction de cumul d'un emploi public permanent avec une autre activité publique ou privée.

Un article 12 *bis* est créé dans la loi du 13 juillet 1983 pour préciser qu'un fonctionnaire ne peut être placé que dans une des 4 positions suivantes : en activité (sans précision sur le temps complet ou partiel), en détachement, en disponibilité et en congé parental.

La loi du 20 avril 2016 clarifie les cas de mise à disposition.

La mise à disposition d'un agent sera également possible auprès :

- des groupements d'intérêt public ;
- d'une institution ou d'un organe de l'Union européenne.

L'article 46 de la loi du 20 avril 2016 prévoit un nouveau cas de mise à disposition pour les contractuels : les bénéficiaires d'un CDI peuvent être mis à disposition auprès des administrations de l'État et ses établissements publics ou des établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

Le **décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017 relatif à l'exercice d'activités privées par des agents publics et certains agents contractuels de droit privé ayant cessé leurs fonctions, aux cumuls d'activités et à la Commission de déontologie de la fonction publique** précise les conditions dans lesquelles il peut être dérogé à l'interdiction qui est faite aux agents publics d'exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative et également les règles d'organisation et de fonctionnement de la Commission de déontologie ainsi que les règles de procédure applicables devant elle.

La Commission de déontologie de la fonction publique a pour rôle notamment :

- de contrôler le départ des agents publics, et de certains agents de droit privé, qui envisagent d'exercer une activité lucrative, salariée ou non, dans une entreprise privée ou un organisme de droit privé, ou de toute activité libérale. La commission examine si les activités privées qu'ils envisagent d'exercer ne sont pas incompatibles avec leurs précédentes fonctions exercées au cours des trois années précédant le début de cette activité ;
- de donner un avis sur la déclaration de création ou de reprise d'une entreprise faite par un agent qui souhaite cumuler cette activité avec son emploi public ;
- d'examiner les demandes d'autorisation des personnels des services publics de recherche souhaitant être détachés ou mis à disposition auprès d'entreprises valorisant leurs travaux de recherche ou collaborer avec celles-ci.

L'ordonnance n° 2017-53 du 19 janvier 2017 portant diverses dispositions relatives au compte personnel

d'activité, à la formation et à la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique comprend deux volets.

Le premier concerne la mise en place du compte personnel d'activité (CPA) et consacre la formation tout au long de la vie dans la fonction publique. Le second volet comporte des mesures relatives à la santé et à la sécurité des agents ainsi que des mesures de prévention.

L'article 1er reconnaît le droit à la formation tout au long de la vie des fonctionnaires. Ce droit permet de favoriser le développement professionnel et personnel des agents. Il s'agit également d'un outil de mobilité et d'adaptation aux évolutions des métiers. Outre la possibilité de bénéficier de périodes de professionnalisation, tout fonctionnaire peut bénéficier, à sa demande, d'un accompagnement personnalisé, notamment dans le cadre du conseil en évolution professionnelle. Cet accompagnement personnalisé est destiné à aider l'agent à élaborer et mettre en œuvre son projet professionnel.

Le CPA est un compte ouvert pour chaque personne débutant sa vie professionnelle, il remplace les dispositifs de DIF antérieurs. Ce compte est attaché à la personne, quels que soient les changements d'emplois ou de statuts. Il suit son titulaire qui conserve ses droits inscrits jusqu'à leur utilisation. Il a pour objectif de « *renforcer l'autonomie et la liberté d'action de son titulaire et de faciliter son évolution professionnelle* » (art. 2).

Le CPA se compose de deux éléments :

- le compte d'engagement citoyen (CEC) décliné sur le modèle du secteur privé, régi par les articles L. 5151-7 à L. 5151-11 du Code du travail. Ce compte recense les activités bénévoles et de volontariat des agents afin d'acquérir des heures sur le CPF ;
- le compte personnel de formation (CPF) permet au fonctionnaire d'accéder à une qualification ou de développer ses compétences dans le cadre d'un projet d'évolution professionnelle.

Les heures sont acquises en vue de suivre des formations. La mobilisation de ces heures fait l'objet d'un accord entre l'agent et son administration. L'alimentation du compte s'effectue à la fin de chaque année à hauteur de 24 heures maximum par année de travail jusqu'à l'acquisition d'un crédit de 120 heures, puis de 12 heures maximum par année de travail, dans la limite d'un plafond de 150 heures.

Ce crédit d'heures est majoré pour les agents de catégorie C dépourvus de qualification (400 heures/an). Il est également majoré pour les agents dont le projet d'évolution professionnelle vise à prévenir une situation d'inaptitude dans la limite de 150 heures en complément des droits acquis.

C'est l'administration employeur qui prend en charge les frais de formation.

Les articles 3 et 5 posent le principe de portabilité des droits. En cas de changement d'employeur, les droits acquis au titre du CPF sont conservés, y compris lorsque ces droits ont été acquis préalablement au recrutement dans la fonction publique ou lorsqu'un agent public décide d'occuper un emploi relevant du secteur public ou du secteur privé.

L'ordonnance comporte un second volet de mesures relatives à la santé et à la sécurité des agents ainsi que des mesures de prévention.

L'article 9 permet la mise en place d'une période de préparation au reclassement pour accompagner les agents devenus inaptes ou en cours de l'être et dont les besoins de reconversion sont avérés. Cette période, assimilée à une durée de service effectif avec traitement, a une durée maximale d'un an.

Les modalités d'application du compte personnel de formation ont été précisées dans le **décret n° 2017-928 du 6 mai 2017 relatif au compte personnel d'activité**.

Le compte personnel de formation a pour objet de mettre en œuvre les projets d'évolution professionnelle des agents.

Il peut s'inscrire sur toute action de formation ayant pour objet l'acquisition d'un diplôme, titre, certificat de qualification professionnelle ou le développement de compétences pour la mise en œuvre du projet d'évolution professionnelle.

Le décret précise les modalités d'application de la mise en œuvre du compte personnel d'activité et de formation au sein de la fonction publique, notamment les modalités d'utilisation du compte.

L'agent acquiert des heures sur son CPF qu'il peut utiliser, à son initiative et sous réserve de l'accord de son administration, afin de suivre des actions de formation.

L'agent public peut solliciter son CPF pour :

- le suivi d'une action de formation visant à l'obtention d'un diplôme, d'un titre ou d'une certification répertoriés sur le répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) ou à l'inventaire mentionné à l'article L. 335-6 du Code de l'éducation :
- le suivi d'une action inscrite au plan de formation ou dans l'offre de formation d'un employeur public, y compris lorsqu'il s'agit d'un autre employeur que le sien ;
- le suivi d'une action proposée par un organisme de formation ayant souscrit aux obligations de déclaration prévues par le Code du travail.

Les droits acquis peuvent être utilisés en complément des dispositifs existant en matière de formation professionnelle (congé pour bilan de compétences, pour VAE, congé de formation professionnelle).

Ne sont pas éligibles au CPF les formations relatives à l'adaptation aux fonctions exercées.

Les actions de formation doivent se dérouler, en priorité, pendant le temps de travail.

Les heures acquises sur le compte d'engagement citoyen (CEC) peuvent être utilisées pour acquérir les compétences nécessaires à l'exercice d'activités bénévoles et de volontariat ou mettre en œuvre le projet d'évolution professionnelle en complément des heures inscrites sur le CPF.

Lorsque l'agent ne dispose pas de droits suffisants pour accéder à une formation, il peut demander à utiliser par anticipation les droits qu'il pourra acquérir au cours des deux prochaines années.

L'agent bénéficiaire d'un contrat à durée déterminée ne peut utiliser par anticipation des droits supérieurs à ceux qu'il peut acquérir jusqu'à la date d'expiration de son contrat. L'agent peut également mobiliser le congé de formation professionnelle en complément.

Pour utiliser ses droits CPF, l'agent doit solliciter l'accord écrit de son employeur, en précisant le projet d'évolution professionnelle qui fonde sa demande. Cet accord porte sur la nature, le calendrier et le financement de la formation souhaitée.

Lorsque l'agent relève de plusieurs employeurs, la demande doit être présentée auprès de l'employeur principal, à savoir l'employeur auprès duquel il effectue le nombre d'heures le plus élevé. Toutefois, chacun des employeurs doit donner son accord sur le calendrier de la formation. La prise en charge incombe à l'employeur principal de l'agent. Un cofinancement peut être mis en place entre les employeurs territoriaux.

Lorsque l'agent est en position de détachement, l'administration compétente pour instruire la demande est l'organisme d'accueil ; lorsqu'il est mis à disposition, c'est l'autorité d'origine qui est en principe compétente.

Préalablement à sa demande, l'agent peut bénéficier d'un accompagnement personnalisé afin d'élaborer son projet professionnel et d'identifier les différentes actions nécessaires à sa mise en œuvre. Ce conseil est assuré par un conseiller formé à cet effet au sein de sa collectivité ou de son établissement, ou au sein des centres de gestion.

Une priorité est accordée pour les actions de formation proposées par l'employeur si elles permettent de répondre à la demande de l'agent.

En outre, l'administration doit donner priorité aux formations visant à :

- suivre une action de formation, un accompagnement ou bénéficier d'un bilan de compétences, permettant de prévenir une situation d'inaptitude à l'exercice des fonctions ;
- suivre une action de formation ou un accompagnement à la validation des acquis de l'expérience par un diplôme, un titre ou une certification inscrite au répertoire national des certifications professionnelles ;
- suivre une action de formation de préparation aux concours et examens.

Lorsque la demande de formation de l'agent relève du socle de connaissances et de compétences mentionné à l'article L. 6121-2 du Code du travail (communication en français, règles de calcul et de raisonnement mathématique, etc), l'administration est tenue d'y faire droit.

Le bénéfice de la formation peut, le cas échéant, être différé dans l'année qui suit la demande, pour des raisons de nécessité de service.

Toute décision de refus opposée à une demande de mobilisation du CPF par l'administration doit être motivée.

Le refus peut être contesté par l'agent devant la commission administrative paritaire ou la commission consultative paritaire.

En cas de refus de la demande de mobilisation du CPF pendant deux années successives, le rejet d'une troisième

demande portant sur une action de formation de même nature ne peut être prononcé par l'autorité compétente qu'après avis de la commission administrative paritaire ou de la commission consultative paritaire

L'**ordonnance n° 2017-543 du 13 avril 2017 portant diverses mesures relatives à la mobilité dans la fonction publique** comporte 5 articles.

L'article 1er de l'ordonnance prévoit que les corps et cadres d'emplois des fonctionnaires, relevant de la même catégorie et appartenant à au moins deux fonctions publiques, pourront être régis par des dispositions statutaires communes. Celles-ci seront fixées par décret en Conseil d'État. Ce décret pourra prévoir que les nominations ou les promotions dans un grade puissent être prononcées pour pourvoir un emploi vacant dans l'un des corps ou cadre d'emplois régi par des dispositions communes. Les « *cadres inter-fonction publique* » susceptibles d'être créés en application de ces dispositions favoriseront ainsi la mobilité, entre plusieurs fonctions publiques, d'agents exerçant les mêmes missions.

L'article 2 de l'ordonnance renforce l'obligation des employeurs territoriaux d'assurer la publicité, auprès des centres de gestion ou du Centre national de la fonction publique territoriale, des postes vacants ou susceptibles de l'être. Afin de favoriser l'accessibilité de cette information et de permettre à chaque agent d'identifier aisément les possibilités de mobilité ainsi offertes, il est prévu que les centres de gestion et le CNFPT rendent accessibles ces publications depuis un espace numérique commun aux administrations publiques et ce, au plus tard le 1er janvier 2019.

L'article 3 de l'ordonnance organise la portabilité du compte épargne-temps en cas de mobilité inter-fonction publique.

L'article 4 concerne les fonctionnaires détachés et renforce les modalités de prise en compte, dans le corps ou cadre d'emplois d'accueil, d'un avancement d'échelon ou de grade obtenus dans un corps ou cadre d'emplois d'origine : les fonctionnaires détachés pourront en effet voir cet avancement immédiatement pris en compte – et non plus à l'occasion du renouvellement de leur détachement.

Le **décret n° 2018-1351 du 28 décembre 2018 relatif à l'obligation de publicité des emplois vacants sur un espace numérique commun aux trois fonctions publiques** instaure par voie réglementaire l'obligation de publication sur l'espace numérique commun aux administrations relevant de la fonction publique d'État et de la fonction publique hospitalière, et harmonise les modalités de publication entre les trois versants. Une circulaire en précisera les termes afin de faciliter sa mise en œuvre.

La **loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel** a pour objet de réformer le système de formation professionnelle ainsi que le fonctionnement de l'assurance chômage.

La loi réforme le **compte personnel de formation** qui sera alimenté non plus en heures, mais en euros dans le secteur privé.

Un compte d'engagement citoyen sera institué avec pour objectif de recenser et de valoriser les activités participantes d'un engagement citoyen et d'acquérir ainsi des droits à formation. Ce compte sera également comptabilisé en euros.

L'article 3 de la loi du 5 septembre 2018 crée un CPF transition professionnelle et renforce le conseil en évolution professionnelle.

Pour garantir la qualité de la formation professionnelle, les organismes de formation, prestataires de bilan de compétences ou d'accompagnement à la valorisation des acquis de l'expérience (VAE) devront, à compter du 1er janvier 2021, être certifiés par un certificateur professionnel et indépendant s'ils veulent accéder à un financement public ou mutualisé.

Au-delà des dispositions législatives intéressant directement la formation et le compte personnel de formation, la loi du 5 septembre 2018 contient des dispositions intéressant directement la fonction publique territoriale.

L'article 44 précise que l'ordonnance n° 2017-53 du 19 janvier 2017 portant diverses dispositions relatives au compte personnel d'activité, à la formation et à la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique est ratifiée.

L'article 109 de la loi vise à réformer la position de disponibilité du fonctionnaire territoriale, en lui permettant de conserver le bénéfice de son avancement dans la limite de cinq ans : « *Lorsqu'un fonctionnaire bénéficie d'une disponibilité au cours de laquelle il exerce une activité professionnelle, il conserve, pendant une durée maximale de cinq ans, ses droits à l'avancement dans les conditions prévues par décret en Conseil d'État.* » Cet

article vise à rapprocher, pour les cinq premières années, le régime d'avancement de la disponibilité de celui du détachement. L'article 109 précise « *que ces dispositions s'appliquent aux mises en disponibilité et aux renouvellements de disponibilité prenant effet à compter de la date de publication de la présente loi* ».

La loi du 5 septembre 2018 prévoit que les activités professionnelles exercées durant la période de disponibilité peuvent être prises en compte pour une promotion à un grade dont l'accès est subordonné à l'occupation préalable de certains emplois ou à l'exercice préalable de certaines fonctions. Les activités professionnelles prises en compte doivent être comparables à ces emplois et ces fonctions au regard de leur nature ou du niveau des responsabilités exercées.

• LA CHARTE DE LA MOBILITÉ

La charte publiée en décembre 2010 par la DGAFP rappelle que la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels a reconnu un droit nouveau aux agents, le droit à la mobilité, et leur permet de construire un parcours professionnel cohérent et enrichissant qui réponde à leurs aspirations personnelles et aux besoins des services.

La charte a pour objet de définir les principes et les valeurs qui sous-tendent les dispositifs législatifs et réglementaires relatifs à la mobilité.

Que l'agent change de poste de travail (mobilité fonctionnelle), de lieu d'emploi (mobilité géographique) ou d'employeur (mobilité structurelle), que ce changement ait lieu à son initiative, sur la proposition de l'employeur ou qu'il résulte d'une réorganisation du service, la charte rappelle que la mobilité se construit dans le respect de trois principes fondamentaux :

- La mobilité ne peut être considérée comme une fin en soi, elle répond à une attente de l'agent, à un besoin du service.
- La mobilité constitue une opportunité d'enrichissement et de progrès pour l'agent et pour le service, elle est le levier d'une dynamique « *gagnant-gagnant* ».
- La réussite d'une démarche de mobilité repose sur un partage de responsabilités :
  - l'agent est acteur de son évolution professionnelle ;
  - l'employeur propose des parcours professionnels valorisants ;
  - le cadre encourage et facilite les projets des agents ;
  - les acteurs de la gestion des ressources humaines accompagnent la construction et la réalisation des projets.

Sont notamment abordés dans la charte :

- la valorisation des parcours professionnels par la mise en place de passerelles métiers ; la valorisation des périodes de mobilité dans la carrière ; la traçabilité des parcours grâce à l'entretien professionnel, l'entretien et le bilan de carrière ;
- l'agent en tant qu'acteur de sa mobilité en lui donnant accès aux publicités d'emploi, en lui fournissant une information sur les métiers et les compétences nécessaires, en organisant un suivi individualisé de ses projets professionnels ;
- l'adéquation entre le profil du candidat et le poste.

Le portail « *Place de l'emploi public* »

Les objectifs de l'espace commun « *Place de l'emploi public* » créé par l'ordonnance du 13 avril 2017 et mis en

ligne le 20 février 2019 sont les suivants :

- favoriser la mobilité inter-fonction publique, interministérielle, fonctionnelle ou géographique ;
- accompagner les projets professionnels ;
- garantir la transparence sur les offres d'emplois publics et permettre à chacun de candidater en fonction de ses compétences et de ses aspirations.

Toutes les offres d'emploi de toute la fonction publique sont réunies sur un seul site.

Sont soumises à l'obligation de publicité les créations ou vacances d'emplois permanents à temps complet ou non complet, pourvues par des fonctionnaires relevant du statut général, ainsi que les emplois de contractuels de droit public d'une durée indéterminée ou déterminée. Dans cette hypothèse, seuls sont soumis à l'obligation de publicité les contrats conclus pour une durée supérieure à un an.

Selon la jurisprudence administrative (CE, 20 juin 2016 n° 389730) que : « *Il incombe à l'autorité compétente de faire connaître la vacance d'un emploi dès qu'elle a décidé de procéder à une nomination sur cet emploi.* » La circulaire relative à l'obligation de publicité des emplois vacants sur un espace numérique commun aux trois fonctions publiques souligne qu'il en ressort qu'il y a vacance, soumise à l'obligation de publicité, quand le besoin opérationnel et la ressource budgétaire le permettent et que l'administration a l'intention de procéder à une nomination pour pourvoir cette vacance.

L'obligation de publicité sur le site « *Place de l'emploi public* » ne dispense pas de la formalité de publier *via* d'autres vecteurs (exemples : bourses ministérielles, site Internet des administrations, panneaux d'affichage, etc.).

L'article 3 du décret n° 2018-1351du 28 décembre 2018 précise que la saisie de l'avis de vacance comporte obligatoirement les informations suivantes :

- le versant de la fonction publique dont relève l'emploi ;
- la création ou la vacance d'emploi ;
- la catégorie statutaire et, s'il y a lieu, le grade, de l'emploi ;
- l'organisme ou la structure dans laquelle se trouve l'emploi ;
- les références du métier auquel se rattache l'emploi ;
- les missions de l'emploi ;
- l'intitulé du poste ;
- la localisation géographique de l'emploi ;
- la date de la vacance de l'emploi ;
- l'autorité à qui adresser les candidatures et le délai de candidature.

En outre, l'avis de vacance peut mentionner des éléments de rémunération liés à l'emploi, notamment la nouvelle bonification indiciaire.

L'article 4 du décret prévoit que, sauf urgence, la durée de publication de l'avis de vacance sur l'espace numérique commun ne peut être inférieure à un mois.

Le conseil en évolution professionnelle

Préalablement à sa demande d'utilisation de ses droits CPF, un agent peut bénéficier d'un accompagnement personnalisé afin d'élaborer son projet professionnel et d'identifier les différentes actions nécessaires à sa mise en œuvre.

En effet, avec l'allongement de la durée de vie active, les parcours professionnels sont de plus en plus longs et de moins en moins linéaires. Tout agent peut être amené à changer de métier ou à faire évoluer ses compétences.

Le dispositif de conseil en évolution professionnelle bénéficie à l'ensemble des agents publics : fonctionnaires stagiaires et agents contractuels relevant des dispositions de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. S'agissant des agents contractuels, sont concernés l'ensemble des agents recrutés sur emplois permanents ou non (temps non complet ou incomplet), par contrat à durée déterminée ou indéterminée.

Lorsqu'il souhaite rejoindre le secteur privé, l'agent public peut également solliciter un organisme relevant du service public régional de l'orientation afin de bénéficier d'un appui adapté à son projet d'évolution professionnelle.

L'employeur territorial ne peut pas refuser à un agent de bénéficier d'un conseil en évolution professionnelle. L'agent engage lui-même les démarches de conseil et choisit les modalités de son accompagnement sans solliciter l'accord de sa collectivité ou de son établissement.

L'accompagnement est assuré par un conseiller formé à cet effet – conseiller mobilité carrière, conseiller RH, conseiller en évolution professionnelle, conseiller for-

mation – au sein de la collectivité ou de l'établissement public de l'agent ou au sein des centres de gestion de la fonction publique territoriale, si la collectivité ou l'établissement est affilié au CDG (mission obligatoire du centre).

Le conseil en évolution professionnelle vise à éclairer l'agent dans des choix de postes valorisant ses compétences et son potentiel et dans la construction de son parcours (mobilité dans la fonction publique ou dans le secteur privé, formation professionnelle).

Si le conseil constitue sa mission principale, le CEP peut être amené à être sollicité par un DRH ou un responsable de service sur des profils à rechercher et sur les candidatures à sélectionner.

Il est associé à la gestion de viviers de potentiels et de compétences.

Le conseiller en évaluation professionnelle :

- établit avec l'agent un état des lieux de ses atouts, de ses motivations et de ses capacités d'adaptation ;
- conseille l'agent dans sa démarche pour élaborer ou conforter son projet professionnel ;
- explicite les objectifs poursuivis (en matière d'accompagnement), identifie et ajuste avec la personne la stratégie envisagée ;
- mobilise toute mesure ou tout partenaire afin de permettre la réalisation du projet mais également de prévenir les éventuelles difficultés de mise en œuvre de la stratégie concertée.

L'offre de service du conseil en évolution professionnelle est structurée sur 3 niveaux :

- 1er niveau : un accueil et une information individualisée ;
- 2e niveau : un conseil personnalisé ;
- 3e niveau : un accompagnement personnalisé à la mise en œuvre du projet.

Ces différentes étapes du processus de conseil en évolution professionnelle n'ont pas vocation à être toutes systématiquement mises en œuvre. Cela dépend des souhaits et des besoins de l'agent, en fonction notamment de son degré d'autonomie et de la maturation de son projet.

L'accueil individualisé permet d'analyser la demande de l'agent, de l'informer sur les tendances socio-économiques, l'emploi, les métiers, les compétences, les qualifications et les formations, en lien avec les souhaits d'évolution exprimés.

Le conseil personnalisé doit permettre à l'agent :

- de préciser ses priorités en matière d'évolution professionnelle ;
- d'identifier ses compétences acquises et maîtrisées, et celles à acquérir pour améliorer sa qualification et favoriser son évolution professionnelle ;
- d'identifier les emplois correspondant aux compétences dont il dispose ou qu'il serait susceptible d'occuper en complétant ses compétences ;
- de bénéficier d'une méthodologie de construction du projet professionnel, notamment en matière de recherche d'un environnement professionnel correspondant à ses aspirations ;
- de définir son projet professionnel et d'en apprécier la faisabilité.

Lorsque le projet d'évolution professionnelle de l'agent est formalisé, le conseiller en évolution professionnelle doit contribuer à en faciliter la concrétisation sous forme d'un accompagnement personnalisé et d'un plan d'action recensant les aspects administratifs et financiers du projet et les étapes de mise en œuvre : suivi de formations, recherche de postes…

Le conseiller en évolution professionnelle peut également être amené à animer des réunions d'information collectives sur le compte personnel de formation, sur la validation des acquis de l'expérience ou des ateliers thématiques sur la recherche d'emploi, par exemple.

Des pistes pour favoriser la mobilité

Outre les éléments prévus dans le cadre du projet de transformation de la fonction publique présenté par Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics, en février 2019, deux récents rapports parlementaires présentent des pistes pour favoriser la mobilité.

Extraits du rapport des députées Cendra Motin et Valérie Petit sur le projet de loi de finances pour 2019 : « *Gestion des finances publiques et des ressources humaines. Fonction publique. Crédits non répartis* » (octobre 2018)

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019 les députées Cendra Motin et Valérie Petit, rapporteures

spéciales, ont réalisé un rapport qui examine les crédits du programme 148 « fonction publique » des missions « *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* » et « Crédits non répartis ».

Le programme 148 intitulé « *Fonction publique* » comprend les 206,9 millions d'euros de crédits transversaux pour la fonction publique, gérés par la DGAFP. Ce programme finance notamment :

- des mesures pour la formation des fonctionnaires (centres de préparation aux concours, allocations pour la diversité dans la fonction publique, écoles de formation) ;
- un socle minimal d'action sociale interministérielle.

Au-delà des actions qu'il finance, ce programme donne à l'État, en finançant l'action de la DGAFP, les moyens d'élaborer une stratégie et de mener une politique de ressources humaines interministérielle qui constitue, selon les rapporteures, l'embryon d'une véritable direction des ressources humaines (DRH) de l'État – appellation qu'elle a pris l'année dernière et qui peine à s'imposer – à même de mener une politique de ressources humaines partagée, moderne et efficace. Cette politique RH modernisée est le levier humain de la transformation de l'action publique. Elle s'appuie sur un système de rémunération plus juste et plus incitatif, un plan de formation en phase avec les besoins réels de missions et des postes des agents, une action volontaire sur la lutte contre les discriminations (âge, genre) et l'inclusion, et une amélioration des conditions en phase avec les attentes en matière de télétravail et d'équilibre des temps de vie. Elle suppose aussi une mobilisation efficace de toute la communauté des acteurs RH publics pour diffuser les meilleures pratiques en matière de maîtrise des dépenses publiques, de pilotage de la performance RH, de mobilisation des managers publics et d'engagement des agents dans l'innovation et la transformation de nos services publics.

Les rapporteures spéciales entendent se saisir pleinement de ce rapport pour traiter des différentes problématiques afférentes à la fonction publique en général et insistent sur le rôle stratégique de la GRH publique dans la transformation de l'action publique. Elle est le levier humain de celle-ci et doit donc être modernisée pour être efficace et efficiente. Dans ce cadre, Action publique 2022 ne doit pas uniquement être l'occasion de réformes sectorielles, par ministères, elle doit intégrer une vraie politique RH commune permettant de repenser le leadership public dans sa globalité. La mobilisation de l'ensemble des managers publics – par-delà les versants, ministères et grades – est essentielle.

Cette politique RH pourra s'appuyer sur deux puissants leviers :

- la politique de rémunération : elle doit engendrer la motivation et la reconnaissance des agents et être pensée dans sa globalité, sans rester focalisée sur les aspects indiciaires ;
- la formation des leaders : *via* l'expertise des grandes écoles d'administration publique mais aussi avec l'accroissement de la diversité des recrutements et des possibilités de mobilité.

Les rapporteures spéciales soulignent que le levier de la rémunération ne doit pas constituer l'unique voie d'incitation des agents à la performance. D'autres leviers de motivation sont régulièrement cités par les agents : l'accès à des opportunités de formation et de développement des compétences, les possibilités de mobilité, la qualité de l'encadrement, le sentiment de faire un travail qui compte et de se sentir soutenu ou encore un bon équilibre entre la vie professionnelle et la vie personnelle.

Les rapporteures soulignent l'importance d'investir la formation : la formation professionnelle n'est pas uniquement un moyen de développer les compétences des agents dans le cadre des fonctions qu'ils exercent mais est aussi un levier qui permet de faciliter les transitions professionnelles et d'accompagner toutes les mobilités.

En 2018, un nouvel outil de pilotage de la formation professionnelle a été mis en place dans la FPE. Ce schéma directeur de la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de l'État couvre une période de trois ans. Il est structuré autour de cinq axes stratégiques qui doivent guider les politiques de formation à tous les niveaux d'actions. Les rapporteures souhaitent qu'il s'accompagne d'un référentiel managérial, afin de mieux former et aligner les managers de la fonction publique, faisant écho aux objectifs et offres des IRA/ENA en matière de formation.

Les rapporteures soutiennent pleinement cet investissement important dans la formation professionnelle des fonctionnaires afin d'améliorer l'adéquation des compétences aux besoins des employeurs publics et de développer pour les agents des perspectives de mobilité.

SCHÉMA DIRECTEUR DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE TOUT AU LONG DE LA VIE DES AGENTS DE L'ETAT

1. Structurer l'offre de formation pour accompagner collectivement les agents dans un contexte de transformation de l'action publique
1/ Diffuser une culture renouvelée de la relation à l'usager auprès de l'ensemble des agents **2/ Développer une offre de formation ayant pour objet d'accompagner la transformation de l'action publique** **3/ Structurer des parcours de formation au sein des filières professionnelles en mettant en place un dispositif interministériel de labellisation**
2. Utiliser le numérique comme levier de la transformation des administrations et de l'appareil de formation de l'État
4/ Développer l'offre de formation à distance et la rendre accessible à tous les agents publics via une plateforme interministérielle dédiée **5/ Développer les formations et certification des compétences numériques pour tous les agents et pour les métiers numériques et SIC** **6/ Définir une stratégie de convergence des SI Formation ministériels et interministériels**
3. Accompagner les encadrants dans la mise en œuvre des politiques publiques et l'exercice de leurs responsabilités managériales
7/ Diffuser une culture managériale commune <u>en rendant obligatoire une formation au management pour tout primo-encadrant et tout agent nommé à la direction d'un opérateur ministériel</u> et en proposant des modules adaptés aux besoins de formation des managers tout au long de leurs parcours professionnels **8/ Former les cadres aux enjeux de l'égalité professionnelle, de la prévention et de la lutte contre les violences faites aux femmes (harcèlement, sexisme…)**
4. Rendre l'agent pleinement acteur de son parcours professionnel, en renforçant l'individualisation dans les formations initiales et l'accompagnement des projets d'évolution professionnelle
9/ Mettre en œuvre une nouvelle articulation entre formation initiale et formation continue en renforçant l'évaluation des compétences et en individualisant les parcours de formation **10/ Développer des portefeuilles de compétences dans le cadre d'expérimentations concernant des filières métiers, des territoires et des ministères** **11/ Mobiliser l'ensemble des outils de la formation professionnelle pour accompagner les transitions, reconversions et mobilités professionnelles** **12/ Développer une offre de formation professionnelle à l'attention des conseillers et acteurs RH en charge de l'accompagnement personnalisé des agents dans la construction de leur parcours professionnels**
5. Renforcer le pilotage de la politique de formation dans un souci de qualité et de performance
13/ Développer une offre de formation interministérielle pour les filières métiers transverses à l'attention de l'administration centrale et des services déconcentrés, en s'appuyant sur des porteurs interministériels et ministériels **14/ Développer l'analyse des coûts de formation et proposer des outils permettant de mieux évaluer la formation menée dans un souci de qualité et de performance** **15/ Expérimenter en région une démarche de mutualisation des moyens de formation dans la perspective d'élaborer un schéma directeur régional de la formation professionnelle tout au long de la vie**

Source : DGAFP.

Les rapporteures encouragent également le gouvernement à initier une réflexion sur la création d'une agence nationale de gouvernance de la formation professionnelle et de l'apprentissage propre à la fonction publique, un « *France Compétences Fonction publique* », qui pourrait être une déclinaison publique de l'agence en cours de création suite à la promulgation de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel. En mutualisant les ressources des trois versants de la fonction publique et en s'appuyant sur les opérateurs de compétences existants, il serait alors possible de donner à tous les agents les mêmes chances de progression et de formation tout au long de sa vie professionnelle, de piloter au plus juste le nouveau schéma de formation continue et d'accompagner les mobilités.

Le rapport propose de faire évoluer le compte personnel de formation.

Le compte personnel d'activité doit permettre de favoriser l'accès des agents publics à la formation professionnelle.

Les agents peuvent depuis le 15 juin 2018 consulter leur compte personnel de formation sur l'espace moncompteactivite.gouv.fr.
Les employeurs peuvent depuis le 15 octobre 2018 décrémenter ces comptes des droits utilisés pour obtenir le financement d'une formation.

Le vote de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, adopté définitivement par le Parlement le 1er août 2018, amène aujourd'hui le gouvernement à engager des réflexions sur l'évolution du compte personnel de formation applicable aux agents publics. Les principes de l'universalité et de la portabilité des droits nous semblent devoir amener le gouvernement à effectuer, soit dans le cadre d'une loi applicable à la fonction publique, soit dans le cadre réglementaire de la gestion des droits à la formation, des ajustements quant aux modalités de gestion des droits relevant du compte personnel de formation, dans l'objectif d'accroître l'attractivité de ce dispositif ainsi que sa lisibilité.

Plus qu'un bénéfice chiffré, c'est un changement culturel dans l'approche des politiques de formation qui est attendu du compte personnel de formation. En effet, l'objectif est de faire évoluer les politiques menées par les employeurs publics afin de développer une offre de formation qui accompagne davantage les mobilités et les transitions professionnelles, en tenant mieux compte des souhaits d'évolution des agents, en leur offrant de nouvelles perspectives et une plus grande liberté de choix. Une telle évolution suppose l'identification de parcours de formation lisibles pour les agents et pour leurs managers.

Elle implique également le développement en parallèle de formes d'accompagnement personnalisé permettant de faire le point sur les compétences acquises et celles susceptibles d'être développées au moyen de la formation, ainsi qu'un engagement de l'encadrement pour que l'accès à la formation soit appréhendé non plus uniquement pour mieux exercer les fonctions occupées, mais aussi pour préparer l'avenir professionnel de chaque agent.

Les rapporteures soutiennent, à terme, la mise en place d'un compte personnel de formation (CPF) soit identique soit unique, au mode de fonctionnement commun aux agents publics et aux salariés du privé qui contribuerait au décloisonnement et à la diversification des formations et des parcours.

Le rapport énonce des axes de propositions pour favoriser la mobilité.

Le développement de la mobilité dans la fonction publique doit répondre à de nombreux enjeux : améliorer l'attractivité de la fonction publique, permettre aux agents d'être acteurs de leur parcours professionnel, trouver un meilleur équilibre entre les besoins en compétences des employeurs et les projets professionnels des agents et répondre à la fois aux besoins de continuité et d'adaptabilité du service public.

La mobilité des agents publics est extrêmement limitée :

en 2015, 8,9 % des agents de la fonction publique présents en 2014 et 2015 sont mobiles (471 300 agents). À l'occasion de leur mobilité, seuls 50 % d'entre eux ont changé d'employeur, 47 % de zone d'emploi et 33 % de statut ou de situation d'emploi.

Ainsi, parmi l'ensemble des agents employés dans la fonction publique en 2014 et en 2015 (5,3 millions d'agents), 4,5 % ont changé d'employeur en 2015, dont 3,8 % vers un employeur dans le même versant et 0,7 % dans un autre versant.

Comme le souligne la DGAFP dans son dernier rapport sur l'état de la fonction publique, « *fluidifier le marché de l'emploi public, dans un contexte de maîtrise de la*

masse salariale et de réduction des effectifs, requiert de croiser une approche ministérielle, aujourd'hui structurée par programme budgétaire et par corps, et une approche interministérielle, voire inter-fonction publique, organisée par bassin d'emplois et par filières professionnelles ».

Accroître la mobilité des agents permet de répondre tout d'abord aux attentes des agents, mais c'est également un moyen d'augmenter l'attractivité de la fonction publique et un mode non contraignant de réaffectation et de réduction d'effectifs.

L'ordonnance n° 2017-543 du 13 avril 2017 portant diverses mesures relatives à la mobilité dans la fonction publique élargit les possibilités de mobilité entre les trois versants de la fonction publique. Elle prévoit la possibilité de créer de nouveaux cadres de gestion statutaires interfonctions publiques, sans remettre en cause les corps et cadres d'emplois existants, pour permettre des recrutements ou des formations conjoints et faciliter les mobilités au sein d'une même filière professionnelle. D'autre part, l'ordonnance garantit la portabilité du compte épargne-temps en cas de mobilité d'un agent dans un autre versant de la fonction publique ; jusque-là cette portabilité n'était reconnue qu'au sein d'un même versant.

Enfin, le texte prévoit la création d'un portail commun aux trois versants de la fonction publique pour la publication des offres d'emploi. Cet outil offrira une géolocalisation des offres afin de faciliter les mobilités interversants dans un même bassin d'emploi.

Les rapporteures spéciales se réjouissent de la création de cette bourse de l'emploi public qui permettra de favoriser les mobilités et qui participera à rendre plus lisibles et attractives les offres d'emplois publics.

Néanmoins, une telle bourse à l'emploi ne saurait être une réponse en soi. Elle nécessite un véritable accompagnement pour l'identification des compétences et des opportunités accessibles avec ou sans formation préalable. Dans cette optique, il serait utile que l'information sur les différents dispositifs d'accompagnement soit mis en ligne sur la plate-forme de l'emploi public.

Par ailleurs, les rapporteures souhaitent que l'État et chaque ministère se dotent de véritables « *marques employeurs* ». Pour cela, ils pourront s'appuyer sur les différents outils numériques déjà mis en place, sur les projets innovants portés par le Fonds pour la transformation de l'action publique mais aussi sur l'expérience singulière de l'armée en la matière.

Le rapport indique qu'il convient également de valoriser l'expérience acquise en dehors de la fonction publique pour ceux qui intègrent la fonction publique et en la prenant en compte dans la promotion des agents, et de développer de nouvelles perspectives de mobilité.

Conscient des limites et des difficultés rencontrées par l'ensemble des agents dans leur parcours de mobilité, tant interne qu'externe, le gouvernement a souhaité annoncer, à l'occasion du 2e Comité interministériel de la transformation publique (CITP) qui s'est tenu le 29 octobre 2018, la création d'une fonction dédiée à la reconversion et à la mobilité des agents de l'État confiée à la DGAFP et qui reposera, d'une part, sur une structure centrale légère et – d'autre part – sur les plates-formes RH régionales existantes renforcées. Cette agence de reconversion doit s'inspirer de celle du ministère des Armées, Défense mobilité, qui accompagne chaque année près de 14 000 personnes.

À l'occasion de ce 2e CITP, de nouveaux dispositifs indemnitaires ont été annoncés pour accompagner les restructurations et les mobilités :

- doublement de la couverture des frais liés aux mobilités, dont le plafond passera de 15 000 € à 30 000 € ;
- versement d'un complément de salaire pendant une durée pouvant aller jusqu'à six ans en cas de rémunération moins élevée dans le nouveau poste ;
- assouplissement des conditions d'ouverture des droits à l'indemnité de départ volontaire (IDV) existante accessible jusqu'à deux ans de l'âge d'ouverture des droits à pension, contre cinq actuellement ;
- ouverture du bénéfice de l'assurance chômage aux agents de la fonction publique.

Les rapporteures souhaitent attirer l'attention du gouvernement sur le fait que les modalités évoquées sont susceptibles de transformer l'IDV en un dispositif de retraite anticipée générant des effets d'aubaine importants pour une réduction de la dépense publique moindre et une possible désorganisation des services. En effet, l'ouverture de l'IDV jusqu'à deux ans de la retraite avec une indemnité s'élevant à vingt-quatre mois de travail rendrait ce dispositif particulièrement attractif pour les personnes approchant de la retraite.

Par ailleurs, les rapporteures notent qu'aucun dispositif

d'accompagnement ou de formation des agents optant pour l'IDV n'a été présenté. En l'état, l'absence d'accompagnement des projets pourrait théoriquement amener un agent à quitter son emploi sans projet professionnel défini, lui faisant prendre le risque de le conduire directement au chômage.

Extraits du rapport de la députée Émilie Chalas sur le projet de loi de finances pour 2019 : Tome II : « *Gestion des finances publiques et des ressources humaines. Fonction publique* » (octobre 2018)

Dans le contexte de l'examen du projet de loi de finances pour 2019, le programme 148 « Fonction publique » inclus au sein de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines regroupe des crédits budgétaires dévolus à la fonction publique de l'État qui se répartissent entre trois actions pilotées par la DGAFP.

Outre l'évolution de ces crédits par rapport à l'année précédente et un suivi de la réalisation des douze préconisations formulées par Émilie Chalas en 2017, le rapport comprend une analyse thématique portant sur le management. Plusieurs propositions sont formulées afin de réussir la transformation de la fonction publique.

Le rapport indique que selon la DGAFP, le nombre moyen de jours de formation professionnelle suivis par les agents relevant des trois catégories A, B et C au sein des deux versants étatique et territorial présente les résultats suivants :

Ces résultats soulignent l'existence de fortes disparités d'accès à la formation selon la catégorie hiérarchique, dans un contexte général de diminution du nombre de jours de formation effectués par l'ensemble des agents publics. Sur le versant territorial, les agents de catégorie C, qui représentent près de 75 % des effectifs, bénéficient en moyenne d'un jour de formation de moins que les agents des catégories supérieures, alors même que leur besoin de formation est d'autant plus important qu'ils représentent les personnels les moins qualifiés et potentiellement les plus exposés à un risque d'inaptitude.

Concernant les droits individuels à la formation, le rapport souligne qu'une plate-forme unique d'accès au CPA a été mise en œuvre à l'été 2018, dans une logique d'universalisation public-privé du système de formation. Cependant, des problématiques subsistent afin d'harmoniser les critères d'attribution de droits et le transfert de ces derniers entre les secteurs public et privé.

La rapporteure propose d'établir un bilan d'utilisation du CPA par l'ensemble des agents publics au cours des années 2017-2018 et d'attribuer aux centres de gestion la réalisation de bilans professionnels et de carrière de tous les agents publics.

En effet, l'ordonnance du 19 janvier 2017 a confié aux centres de gestion une nouvelle mission obligatoire « *d'accompagnement personnalisé pour l'élaboration du projet professionnel des agents* ». À ce titre, les agents publics territoriaux peuvent demander à bénéficier de cet accompagnement préalablement à leur demande d'utilisation de leurs droits à la formation acquis dans le cadre de leur CPA.

Les centres de gestion sont donc au cœur de la stratégie managériale globale de la fonction publique territoriale. Cette position leur permet d'acquérir une vue d'ensemble des besoins de formation et de recrutement, ainsi que des mobilités professionnelles interversants et vers le secteur privé.

La rapporteure souhaite favoriser la mobilité des agents formateurs et des agents formés et cite deux exemples concrets dans la fonction publique territoriale.

Nombre de jours de formation suivis selon la catégorie des agents	**Fonction publique de l'État en 2015**	**Fonction publique territoriale en 2013**
Agents de catégorie A	3,9	3,4
Agents de catégorie B	3,8	3,3
Agents de catégorie C	2,3	2,3
Ensemble	**3,3**	2,5

La diversification des méthodes de formation professionnelle représente une réelle opportunité pour moderniser le management public. Au sein du versant territorial, la mise en place de tutorats par les pairs permet un accompagnement personnalisé des agents au cours de leurs premières semaines d'activité.

Ce dispositif s'est notamment développé pour les fonctions exigeant des compétences techniques particulières et pour des postes d'encadrement de proximité ou intermédiaire généralement occupés par des agents des catégories B et C.

Sur la base du volontariat, ce tutorat présente trois avantages majeurs contribuant à dynamiser les pratiques managériales. En effet, il répond directement aux attentes des agents qui reçoivent une formation personnalisée utile à leur prise de fonction. Ensuite, il ouvre de nouvelles perspectives professionnelles aux agents formateurs désireux de partager leurs connaissances et savoir-faire. Enfin, il satisfait les employeurs en renforçant les compétences et aptitudes de leur personnel.

Aussi, la rapporteure propose de développer la pratique du tutorat inter-collectivités et inter-versants en autorisant la mise à disposition, pour des missions définies et une durée limitée, des agents publics contractuels souhaitant exercer des fonctions de tuteur à l'extérieur de leur collectivité.

Dans une autre perspective, la rapporteure soutient le développement de stages en immersion des agents qui veulent suivre une formation préalable à un changement d'activité.

Au titre de leurs missions obligatoires, les centres de gestion assurent le reclassement des fonctionnaires devenus inaptes à leurs fonctions, quelle que soit leur catégorie hiérarchique. En pratique, cette situation correspond très majoritairement aux agents de catégorie C, c'est-à-dire les agents les moins qualifiés.

Lorsque le comité médical départemental saisi par l'autorité territoriale émet un avis constatant l'inaptitude d'un fonctionnaire à exercer les fonctions correspondant aux emplois de son grade, la collectivité est tenue de placer celui-ci en congé maladie jusqu'à épuisement de ses droits statuaires si elle ne dispose pas dans l'immédiat d'un emploi vacant auquel il pourrait être affecté. Cette situation dessert à la fois la collectivité et l'agent. Elle constitue en effet un frein injustifié à la mobilité du fonctionnaire.

Le rapport propose que, dans le cadre de la période de préparation au reclassement (PPR) à laquelle est éligible un fonctionnaire reconnu inapte à l'exercice de ses fonctions, celui-ci puisse être mis à disposition afin de lui garantir l'accès à des stages en immersion en dehors de sa collectivité d'origine, dans un but de réinsertion professionnelle et de découverte de nouveaux métiers.

Faciliter les mobilités professionnelles apporte une souplesse nécessaire à la modernisation du management public, ce qui interroge plus fondamentalement le cadre global de la gestion des ressources humaines au sein de la fonction publique.

Le rapport souligne la nécessité de renforcer les mobilités inter-versants et entre les secteurs public et privé.

Si elle doit être encadrée afin d'éviter les abus et les risques afférents à des « *turn-over* » excessifs, la mobilité des agents publics est une condition du succès du management dans la fonction publique.

Les ressources humaines ne peuvent être gérées de façon figée, sans anticipation ni prospective des besoins à court, moyen et long termes.

LES 14 PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEURE POUR AVIS

Proposition n° 1 : mettre en œuvre des mesures de compensation salariale afin de garantir le maintien du niveau de revenu des candidats admis au concours interne de l'ÉNA. Le coût de cette mesure pourrait être compensé par une réduction du nombre de places offertes dans le cadre du concours interne, afin de renforcer la sélectivité de cette voie d'accès.

Proposition n° 2 : mettre en place un mécanisme de contrôle propre à chaque ministère, afin de s'assurer que le recrutement d'apprentis en 2019 atteindra l'objectif de 10 000 apprentis sous contrat dans la fonction publique.

Proposition n° 3 : engager une réflexion avec le CNFPT, les centres de gestion et les IRA sur l'instauration d'un tronc commun de formation initiale au cadre d'emploi d'attaché réunissant les deux versants étatique et territorial.

Proposition n° 4 : établir un bilan d'utilisation du CPA par l'ensemble des agents publics au cours des années 2017-2018 et attribuer aux centres de gestion la réalisation de bilans professionnels et de carrière de tous les agents publics.

Proposition n° 5 : développer la pratique du tutorat inter-collectivités et inter-versants en autorisant la mise à disposition, pour des missions définies et une durée limitée, des agents publics contractuels souhaitant exercer des fonctions de tuteur à l'extérieur de leur collectivité.

Proposition n° 6 : dans le cadre de la période de préparation au reclassement (PPR) à laquelle est éligible un fonctionnaire reconnu inapte à l'exercice de ses fonctions, autoriser sa mise à disposition afin de lui garantir l'accès à des stages en immersion en dehors de sa collectivité d'origine, dans un but de réinsertion professionnelle et de découverte de nouveaux métiers.

Proposition n° 7 : autoriser les candidates admissibles à un concours administratif en situation de grossesse, ou ayant récemment accouché, de conserver le bénéfice de leur admissibilité lors du concours suivant, dans l'hypothèse où elles choisissent de renoncer à se présenter aux épreuves d'admission.

Proposition n° 8 : développer la promotion des troisièmes concours en assouplissant les conditions relatives à la durée de l'expérience professionnelle requise afin d'être candidat.

Proposition n° 9 : relever à 75 % du temps de travail le seuil à partir duquel les agents contractuels peuvent être titularisés au sein de la fonction publique territoriale, contre 50 % aujourd'hui.

Proposition n° 10 : autoriser les employeurs publics à titulariser les apprentis dans un corps ou cadre d'emploi de la fonction publique à l'issue de leur contrat.

Proposition n° 11 : engager une réflexion afin d'élaborer une définition des missions qu'exercent les directeurs généraux des services au sein de la fonction publique territoriale.

Proposition n° 12 : rendre obligatoire le suivi d'une formation au management pour tout agent public prenant pour la première fois des fonctions d'encadrement quel que soit son grade, son statut ou sa fonction.

Proposition n° 13 : développer à l'horizon 2022 les formations au management en faveur des agents publics territoriaux de catégories B et C qui exercent des fonctions d'encadrement intermédiaire ou de proximité à hauteur de 30 % de l'offre de formation du CNFPT.

Proposition n° 14 : ouvrir les promotions de l'EIM aux administrateurs et attachés territoriaux afin de stimuler des pratiques innovantes susceptibles d'être généralisées à l'échelle des trois versants de la fonction publique.

Directrice de publication : Nathalie Marthe-Bismuth
Éditeur : Laurent Darras
Assistante éditoriale : Lætitia Zanettacci
Responsable de production : Olivier Lagrange
Chargée de publication : Clélia MAURIZI
Graphiste : Christian Le Gall
Impression : ISI PRINT
Dépôt légal : 1e trimestre 2019
ISBN : 978-2-7337-1244-3

Auteur : Fédération nationale des centres de gestion
Non commercialisable – Copyright FNCDG
Selon l'article L. 122-5 du Code de la propriété intellectuelle, toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle, faite sans le consentement écrit et préalable de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite.
Tous droits réservés pour tous pays.

Recrutez avec weka.jobs, le réseau professionnel de la fonction publique, au service de vos actions de recrutement

- **Adressez-vous à une audience qualifiée** sur tous les métiers de la fonction publique
- **Multi-diffusez vos offres** sur l'ensemble des médias WEKA, soit plus de 120 000 professionnels de la fonction publique

- **Bénéficiez d'un accompagnement personnalisé** et d'actions de sourcing sur vos annonces
- **Augmentez l'attractivité de votre organisme** en communiquant sur une page employeur dédiée

Ils ont déjà fait confiance à weka.jobs

toulouse métropole · Pas-de-Calais Le Département · Nantes Métropole · Grand Paris Sud Est Avenir

Une question ? Contactez-nous
01 53 35 17 17
À votre écoute du lundi au vendredi, de 9h à 18h
contact@weka.jobs

WEKA .jobs

WEKA .media .jobs .fr

9 782733 712443

FNCDG
Fédération Nationale
des Centres de Gestion
de la Fonction Publique Territoriale