



## **Note d'analyse sur le rapport parlementaire BELENET-SAVATIER rendu public le 12 février 2019 et intitulé : « Renforcer et optimiser la fonction et les outils RH des collectivités pour accompagner les transitions territoriales et professionnelles ».**

Initialement commandé pour la mi-novembre 2018, ce rapport confié à deux parlementaires LREM, devait préparer une partie de l'argumentation devant accompagner la nouvelle loi réformant la fonction publique. Sa publication pratiquement simultanée avec le projet révèle une autre stratégie : modifier le projet de loi en cours de débat législatif.

Attaché à un objet apparemment modeste, la cohérence entre CNFPT et les centres de gestion, le rapport pousse ses conclusions bien au-delà pour réformer profondément le statut de la fonction publique.

Quatre axes majeurs déterminent le contenu de ce rapport, structuré en deux parties : un examen des transformations de l'action publique locale et des propositions pour « optimiser et renforcer la fonction RH des collectivités ».

### **Naturaliser les transformations sociales qui impactent la fonction publique.**

Dans sa première partie, le rapport des parlementaires énonce ce qui, selon eux, constitue des transformations majeures de l'action publique. Ces transformations sont toutes présentées comme naturelles et sans rapport avec des choix politiques passés ou présents. Sont ainsi mis sur un pied d'égalité des transitions territoriale, écologique, numérique, démographique, de nouveaux enjeux RH, la réforme de la formation professionnelle dans le secteur privé et la nécessité d'un accompagnement de ces transitions par le pilotage de l'évolution des compétences.

A coups d'arguments péremptoires sensés rendre nécessaire le changement proposé, est postulé que les outils statutaires que sont le CNFPT et les centres de gestion sont restés trop figés : « *La fonction RH des collectivités territoriales connaît de profondes évolutions liées à la nécessité de gérer des transitions auxquelles elles sont confrontées* » (p. 6)... « *A l'image des entreprises, la transition numérique induit, pour les collectivités, à la fois, une transformation du service rendu à l'utilisateur, un renforcement de la participation citoyenne et un nouveau rapport au travail marqué, particulièrement dans les jeunes générations (les « millenials »), par la recherche de sens, d'horizontalité et d'agilité dans le fonctionnement des organisations. Elle favorise l'émergence croissante d'acteurs privés dans la mise en œuvre de l'action publique qui redéfinissent parfois jusqu'au périmètre du service public. Elle va conduire à une transformation rapide des métiers (IA par exemple) qui, conjointement à l'allongement de la durée de travail liée à un départ plus tardif à la retraite, induira des carrières plus morcelées* » (p. 17)... « *Marquée par la part très importante de catégories C (75,6 %1), la fonction publique territoriale a développé une approche singulière, à mi-chemin entre les logiques statutaires et les logiques de métiers. La dimension professionnelle de la fonction publique territoriale la rapproche en ce sens du monde de l'entreprise* » (p. 18)... « *La proximité ne constitue plus une « plus-value » différenciante pour le service public local. Cette proximité physique est complétée, voire contestée, par le numérique qui introduit une nouvelle forme de lien de proximité. Enfin le numérique aboutit à placer le citoyen-usager, comme le consommateur, au centre de la relation avec le service public. Cela induit une réponse du service public individualisée et qui place l'expérience-usager au cœur des processus et des organisations* » (p. 22).

## **Une volonté de réduire le droit à la formation professionnelle aux « besoins de compétences ».**

Le second objectif du rapport est de justifier la transposition de la réforme de la formation professionnelle dans la fonction publique : « *La mission a souhaité inscrire son travail dans la prise en considération des apports de la loi du 5 septembre 2018 « pour la liberté de choisir son avenir professionnel » » (p. 7).*

Les arguments sont tout aussi affirmatifs à défaut d'être véritablement convaincants : « *Dans le contexte actuel de gestion des grandes transitions, l'approche professionnelle tend à prendre le pas sur la dimension statutaire. Cet impératif induit plus que jamais pour les collectivités et pour leurs agents de piloter leurs compétences » (p. 18)...* « *La transposition aux collectivités des principes et des principaux dispositifs régissant la formation professionnelle et l'apprentissage dans l'entreprise constitue un enjeu de cohérence, de fluidité entre public et privé et de portabilité des acquis liés aux parcours professionnels » (p. 20).*

Après avoir détruit la formation professionnelle continue dans le secteur privé, le rapport parlementaire veut dupliquer la méthode sur la fonction publique territoriale. Les plans de formation deviennent plans de développement des compétences, c'est-à-dire consacrés aux seuls besoins des employeurs. Ce qui restait d'aspirations à la carrière ou à la mobilité des agents dans l'offre de formation disparaîtrait. Toute référence à un droit à la formation est oubliée par cette nouvelle architecture : « *En ce qui concerne le financement des missions, il serait décliné dans un contrat entre l'organisation représentative des employeurs publics territoriaux et le CNFPT portant sur le développement des compétences » (p. 50).* Le rapport suggère dans sa proposition 4, de « *mettre en place des conventions sur la gestion des emplois et des compétences dans chacune des régions » (p. 51).* Il veut aussi, avec sa proposition 5, « *clarifier les missions de service public financées par le prélèvement obligatoire et assurées par le CNFPT. Les missions du CNFPT ont vocation à être définies précisément par la loi et à être consacrées comme une mission de service public. Cette clarification permettrait à l'établissement de disposer d'une visibilité sur ses obligations et sur les moyens consacrés à celles-ci. Ces missions de service public pourraient englober : les préparations au concours, les formations d'intégration et des formations professionnelles correspondant à des priorités nationales. La question de la mise en place d'une formation d'intégration pour les contractuels devra être posée dans ce cadre » (p. 53).* La proposition 6 (p. 54), suggère un changement de statut du CNFPT transformé en établissement industriel et commercial (EPIC) c'est-à-dire en prestataire de formation concurrentiel qui ne serait plus dédié aux seuls agents territoriaux.

Pour parachever la transposition de la loi, la proposition 14 consiste à « *établir une cotisation unique permettant d'assurer le financement du CSFPT, de l'organisation représentative des employeurs publics territoriaux, des missions de service public du CNFPT et des missions du socle universel de services des CDG » (p. 60).* L'institution d'une cotisation unique regroupant le financement du CSFPT, de l'organisation représentative des employeurs publics territoriaux, du CNFPT et des CDG ouvrirait la voie à un détournement pur et simple de la cotisation formation.

L'association des employeurs publics territoriaux (institutionnalisée au passage) prendrait la main sur la cotisation de la formation, mettant fin, de fait, au paritarisme du CNFPT.

## **Une volonté très nette de réduction des dépenses publiques.**

Troisième objectif, marteler la contrainte financière pesant sur le service public. Ainsi, « *L'emploi public local, qui était conçu comme un atout pour la décentralisation, est perçu de plus en plus comme une composante majeure de la contrainte financière qui pèse sur les collectivités. De la même manière, l'emploi public local est souvent vécu comme trop rigide et donc insusceptible d'être utilisé comme un levier de transformation au service d'une action territoriale qui doit s'adapter aux nouvelles*

*demandes sociétales » (p. 18)... « Cette transition territoriale s'opère dans un contexte d'encadrement financier des collectivités, tant en matière fiscale que pour les concours de l'Etat, qui réinterroge là encore les modes de faire, les outils et les conditions d'exercice des missions » (p. 16).*

La première manœuvre consiste à insécuriser les ressources du CNFPT : *« La cotisation que perçoit le CNFPT constitue sa principale ressource. Elle évolue de manière très dynamique, passant de 291 M€ en 2007 à 339 M€ en 2013. Son indexation sur l'évolution de la masse salariale des agents de la fonction publique territoriale constitue un dispositif par nature inflationniste. Cette indexation automatique est d'autant plus critiquable que les dépenses de masse salariale de la fonction publique territoriale augmentent plus vite que ses effectifs. Le mécanisme trop dynamique d'indexation de la cotisation sur la masse salariale des collectivités pourrait être abandonné au profit, par exemple, d'une référence aux effectifs à former » (p. 29 et 30, reprise d'un argument développé par la Cour des Comptes)... « Ces outils [que sont le CNFPT et les CDG] seront garantis et encadrés par la loi, en particulier en matière de plancher et de plafond de dépenses des collectivités » (p. 44)... « La cotisation unique ferait l'objet d'un encadrement par la loi qui fixerait ainsi un taux plancher, pour garantir un niveau de service sur l'ensemble du territoire, et un taux plafond pour veiller à la maîtrise des comptes publics » (p. 61).*

*« Les propositions faites s'inscrivent naturellement dans un souci de maîtrise des dépenses publiques locales » (p. 46) rappelle le rapport, au cas où quelqu'un en douterait encore.*

La seconde manœuvre consiste à obliger ces outils statutaires à de nouvelles missions sans qu'il soit question de moyens supplémentaires : c'est ce que développent les propositions 21, *« Formaliser les conditions d'un accompagnement des collectivités, conjointement par le CNFPT et les CDG, dans le but de construire leur plan de développement des compétences » (p. 66) et 22, « Favoriser l'accompagnement individualisé des agents publics territoriaux par la mise en place d'un conseil en évolution professionnelle associant les CDG et le CNFPT » (p. 66).*

### **De nouvelles attaques contre le statut.**

Enfin, le quatrième objectif du rapport est de mettre à mal un peu plus le statut de la fonction publique, voire même l'unicité de la République : *« Les périmètres et les compétences des collectivités pourraient dorénavant être modifiés non plus de manière uniforme mais pour tenir compte de situations territoriales spécifiques, dans une logique de différenciation » (p. 21).*

L'objectif est clair : les multiples atteintes portées au statut sur plusieurs décennies ont été trop modestes et il faut frapper plus fort. *« Si un grand nombre de textes a modifié le statut de la fonction publique territoriale depuis près de 35 ans, les principes généraux régissant le CNFPT et les CDG n'ont pas été fondamentalement touchés, régis par des modalités de gouvernance et d'organisation qui n'ont été que transformées à la marge » (p. 14 et 15).*

Première manœuvre : différencier la fonction territoriale (*« Il est impératif de tenir compte des singularités de la fonction publique territoriale marquée par une approche par métiers » (p. 6)*) et renforcer le rôle des employeurs publics, en leur donnant la tutelle du CNFPT. C'est notamment la proposition 3 qui est faite : *« créer une organisation représentative des employeurs publics territoriaux, chargée de représenter les collectivités et d'assurer le financement des missions de base du CNFPT et des CDG » (p. 50).*

Au passage, le projet d'établissement serait raccourci de six à trois ans, rendant inapplicable tout projet à long terme : *« Elle pourrait établir un projet d'établissement pour 3 ans qui définirait les grands objectifs de politique RH dans la fonction publique territoriale ainsi que les moyens affectés à l'accompagnement de celle-ci. Elaboré au début du mandat municipal, il prendrait effet en début*

*d'année suivante et serait renouvelé en milieu de mandat (ex. : 201-2023 puis 2024-2026) » (p. 50)... « Le contrat triennal aurait vocation à fixer et à faire varier dans le temps le niveau de mutualisation de la cotisation affectée au CNFPT » (p. 51).*

Manœuvre bien servie par l'initiative prise par Philippe Laurent et sur laquelle nous n'avons que peu réagi : *« La charte d'engagement de celle-ci [la coordination des employeurs territoriaux], du 12 septembre 2018, rappelle qu' « exerçant pleinement cette responsabilité aux termes mêmes de la loi, les exécutifs locaux doivent rester en effet les seuls légitimes pour s'exprimer formellement sur ces questions [touchant aux personnels territoriaux] » (p. 49)... « Cette logique de structuration de la « branche » permet de mettre en place un cadre présentant des similitudes avec le secteur privé, facilitant les passerelles entre privé et public ainsi que la portabilité des droits » (p. 49), tout en « permettant d'approfondir la décentralisation, avec la possibilité, à terme, de conclure des accords collectifs » (p. 49).*

Deuxième manœuvre : pousser (sans dire le mot) la décentralisation du CNFPT : *« Le CNFPT a connu depuis dix ans un développement important de son activité, une modernisation et une digitalisation de son offre de formation et une harmonisation de celle-ci, vecteur d'homogénéité de la FPT, et d'efficience. Toutefois, l'établissement apparaît aujourd'hui insuffisamment déconcentré, ne permettant pas de prendre suffisamment en compte les demandes des territoires » (p. 7)... « L'offre de formation est jugée trop standardisée par certains et insusceptible de prendre en compte les spécificités territoriales, tant en termes d'enjeux que de demandes spécifiques des collectivités d'un même territoire. Malgré un effort notable de développement de formations intra ou inter collectivités, les représentants territoriaux du CNFPT n'apparaissent pas suffisamment en situation de pouvoir adapter la réponse aux demandes exprimées. Ainsi la déconcentration dans le fonctionnement du CNFPT apparaît trop limitée ce qui peut donner l'impression d'un éloignement de celui-ci par rapport aux territoires » (p.28) ».*

Troisième manœuvre, indifférencier public et privé : *« La fluidité entre la fonction publique et le secteur privé apparaît comme l'une des options au service de l'ouverture et de la performance des organisations » (p. 14). L'INET serait porté en éclaircur de la jonction : « De manière générale, l'accompagnement des cadres A+ apparaît devoir être approfondi dans le but de favoriser la mobilité des cadres dirigeants, en particulier en dehors de la fonction publique territoriale » (p. »27)... « Proposition 20. Faire de l'INET la grande école de l'action territoriale, en renforçant le rôle des élus locaux dans sa gouvernance, et en l'ouvrant au monde de l'entreprise » (p. 65)... « L'accueil de cadres d'entreprise en formation à côté des fonctionnaires. Ceci faciliterait à terme les échanges entre cadres territoriaux et cadres du secteur privé et encouragerait les carrières dans les deux univers professionnels » (p. 66).*

Toutefois, c'est le privé qui rentre dans le public, mais l'inverse doit être bien cloisonné : *« Le développement de l'activité de prestation des CDG s'est réalisé non seulement dans les périmètres départementaux et régionaux mais, de plus en plus, en dehors du territoire administratif du CDG. Ces développements apparaissent très positifs pour les CDG qui les mettent en œuvre car ils traduisent la reconnaissance d'une expertise et d'un savoir-faire. Toutefois, il paraît indispensable de veiller à ce que ces prestations respectent le droit de la commande publique et le droit de la concurrence, pour des activités qui peuvent être exercées, pour certaines d'entre elles, par des entreprises privées » (p. 36).*

Quatrième manœuvre : diversifier les statuts des agents de la fonction publique, ce ne sont plus deux mais trois statuts différents qui sont souhaités pour l'emploi des collectivités territoriales : les fonctionnaires, les contractuels et les apprentis : *« Il apparaît déterminant de favoriser une véritable posture d'employeur en encourageant le pilotage des ressources humaines et une diversification des modes de recrutement (avec l'apprentissage par exemple) dans le but de passer d'une « gestion de la masse salariale » à une politique de ressources humaines » (p. 45)... « Proposition 19. Encourager le*

*recours à l'apprentissage dans la fonction publique territoriale par l'adaptation des modalités de recrutement des apprentis au sein des collectivités » (p. 65).*

Malgré sa connotation idéologique indéniable, et la faiblesse de son argumentation, souvent mensongère, il serait dangereux de sous-estimer la portée de ce rapport. Il sait, en effet, très habilement combler un vide de réflexion critique sur le statut et utiliser des propositions beaucoup moins idéologiques sur lesquelles nous sommes restés relativement muets.

Ainsi note-t-il que « *La mission a pu constater des approches très contrastées dans les stratégies de prestations aux collectivités. Le CNFPT se concentre essentiellement sur sa mission « réglementée » encadrée et, de ce fait, limitée par le prélèvement obligatoire qui représente aujourd'hui moins de 40% de l'effort de formation du secteur public local. Il laisse ainsi le champ à une concurrence de qualité-prix inégale et diversement accessible » (p. 38).* Les affaiblissements successifs du CNFPT servent aujourd'hui d'argument à sa mise sous tutelle (dans un premier temps).

Il rappelle aussi qu'un rapport de l'IGA de mai 2014 suggérait déjà des pistes de meilleure cohérence entre les centres de gestion et le CNFPT, et que parmi les hypothèses envisagées par l'IGA figurait « *la fusion des deux réseaux, dans le but de créer un « guichet unique », que certains élus et agents appellent de leurs vœux » (p. 40).* Hypothèse dont nous aurions pu nous saisir à une époque où les projets de destruction n'étaient pas si avancés.

Il nous remémore « *la proposition de la Fédération nationale des centres de gestion qui promeut l'émergence d'un « centre national de gestion » chargé d'assurer la coordination des CDG, en particulier en matière d'organisation des concours » (p. 49).* Autre proposition dont nous aurions pu nous saisir pour améliorer la gestion des carrières et faciliter les mobilités.

Si nous ne nous occupons pas du statut, d'autres savent s'en charger.

## **Conclusion.**

Il faut s'attendre à ce que les propositions de ce rapport soient intégrées au projet de loi fonction publique par amendements parlementaires, méthode très prisée dans cette mandature législative.

L'enjeu est de faire basculer les élus, encore majoritairement réticents à de tels bouleversements. Mais le gouvernement va mener bataille : « *Les employeurs publics territoriaux sont face à un choix créé par l'évolution du contexte. Soit ils poursuivent une adaptation de la gestion de leur fonction RH dans le cadre créé il y a 35 ans à la suite des lois de décentralisation. Les modifications législatives à intervenir viseront dans ce cas essentiellement à sécuriser et à faciliter la mise en œuvre des initiatives qui résultent principalement de la concentration des structures. Soit ils souhaitent participer à la refondation du dispositif existant en réaffirmant l'unicité de la fonction publique territoriale, en consolidant un socle de services et de formation pérenné et en inscrivant leur approche spécifique dans le cadre législatif récemment adopté, notamment au titre de la formation professionnelle, de l'apprentissage et de l'emploi » (p. 9).*

A nous d'avoir les arguments pour renforcer leur opposition aux solutions macroniennes.

Jean-Jacques Pavelek

Le 27 février 2019