

Rapport à Monsieur le Premier ministre

Formation et gestion des carrières des agents des collectivités territoriales

**Renforcer et optimiser la fonction et les outils RH des collectivités
pour accompagner les transitions territoriales et professionnelles**

Par :

***Arnaud de BELENET, Sénateur
Jacques SAVATIER, Député***

La mission parlementaire tient à remercier Madame Claire Planchou, collaboratrice parlementaire, et Monsieur Julien Tavis, administrateur territorial, pour leur contribution à la rédaction de ce rapport.

PLAN DU RAPPORT

SYNTHESE	6
LISTE DES PROPOSITIONS	10
INTRODUCTION	14
1.LES OUTILS RH A LA DISPOSITION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES, FORGES DANS LES DEBUTS DE LA DECENTRALISATION, SONT CONFRONTES A DES TRANSFORMATIONS EN PROFONDEUR DE L’ACTION PUBLIQUE LOCALE.	16
1.1. Des transformations majeures de l’action publique locale	16
1.1.1. Des transitions territoriale, écologique, numérique, démographique assumées par les collectivités territoriales	16
1.1.2. De nouveaux enjeux RH auxquels sont confrontées les collectivités territoriales	18
1.1.3. Les apports des réformes successives de la formation professionnelle et en particulier de la loi « Avenir professionnel »	20
1.1.4. La nécessité d’un accompagnement de ces transitions par le pilotage de l’évolution des compétences des agents.....	21
1.2. Une architecture qui date de 1984 et dont les réformes successives n’ont pas modifié l’économie et les principes généraux	23
1.2.1. Un dispositif global qui a été amendé à la marge	23
1.2.2. Le CNFPT : un projet de long terme de modernisation de l’institution et d’adaptation de son offre de formation.....	25
1.2.3. Les CDG : une dynamique de développement, toutefois à géométrie variable sur le territoire national, au service d’une mutualisation utile.....	31
1.2.4. Le CSFPT, une instance reconnue qui met en évidence la nécessité d’une représentation des employeurs publics territoriaux.....	37
1.2.5. Une évolution divergente du CNFPT et des CDG ainsi qu’une articulation disparate selon les territoires qui appellent des évolutions ainsi qu’une régulation nationale	38
2.24 PROPOSITIONS POUR OPTIMISER ET RENFORCER LA FONCTION RH DES COLLECTIVITES	44
2.1. Les propositions sont structurées autour de 5 principes transversaux majeurs	44
2.1.1. Un pilotage par les employeurs publics locaux et leurs représentants en lien avec les organisations syndicales représentatives.....	44
2.1.2. Favoriser les mécanismes contractuels encadrés et garantis par la loi	44
2.1.3. Faire des agents territoriaux la ressource majeure pour conduire l’action publique locale de demain.....	45
2.1.4. Mieux articuler les outils CNFPT et CDG avec les besoins des collectivités territoriales.....	45
2.1.5. Garantir un « aménagement humain du territoire »	46
2.2. ANTICIPER : mieux prévoir et piloter l’emploi public local.....	47
2.2.1. Un « plan de gestion prévisionnelle des emplois et de développement des compétences » pour 6 ans.....	47
Proposition 1.	47
2.2.2. Observatoire prospectif de l’emploi et des métiers locaux	48
Proposition 2.	48

2.3. AMELIORER le pilotage et l'articulation des acteurs par l'émergence d'une organisation représentative des employeurs publics territoriaux et la mise en place d'outils de contractualisation	49
2.3.1. Un rôle de pilotage et de coordination assuré par une organisation représentative des employeurs publics territoriaux	49
Proposition 3.	50
2.3.2. Des conventions régionales sur la gestion des emplois et des compétences entre le CNFPT et les CDG	51
Proposition 4.	51
2.4. ADAPTER : le maintien des principes d'organisation régissant les CDG et le CNFPT tout en renforçant le niveau régional	53
2.4.1. L'affirmation du rôle et des missions du CNFPT et la transformation de son statut ..	53
Proposition 5.	53
Proposition 6.	54
Proposition 7.	54
2.4.2. Favoriser le développement de l'offre de services des CDG en assurant une plus forte mutualisation.....	55
Proposition 8.	55
Proposition 9.	57
Proposition 10.	57
Proposition 11.	57
Proposition 12.	58
2.5. ASSURER des mécanismes de financement en adéquation avec les missions du CNFPT et des CDG	58
2.5.1. La collecte unifiée d'une cotisation « universelle » versée par l'ensemble des employeurs publics locaux	59
Proposition 13.	59
Proposition 14.	60
2.5.2. L'externalisation des missions de collecte et de répartition de la cotisation « universelle ».....	62
Proposition 15.	62
Proposition 16.	62
2.6. Le système préconisé devrait permettre de répondre encore plus efficacement aux nouveaux enjeux RH des collectivités territoriales.....	64
2.6.1. ACCES : optimiser et diversifier les modes d'accès à la fonction publique territoriale.....	64
Proposition 17.	64
Proposition 18.	64
Proposition 19.	65
Proposition 20.	65
2.6.2. ACCOMPAGNER : un accompagnement renforcé des agents et des collectivités au service de la construction de parcours professionnels	66

Proposition 21.	66
Proposition 22.	66
Proposition 23.	67
Proposition 24.	67
ANNEXES	69
ANNEXE 1 – LETTRE DE MISSION	70
ANNEXE 2 – LISTE DES PERSONNES RENCONTREES OU AUDITIONNEES	71
ANNEXE 3 – DEPLACEMENTS	74
ANNEXE 5 – LISTE DES RAPPORTS ET DE LEURS PRINCIPAUX AXES	79

SYNTHESE

La mission confiée par le Premier ministre, le 4 octobre 2018, sur la formation et la gestion des agents des collectivités territoriales, en mettant en exergue les enjeux auxquels les employeurs publics locaux sont confrontés, a mis l'accent sur l'évolution des instances et instruments favorisant le renforcement de leur fonction RH.

La fonction RH des collectivités territoriales connaît de profondes évolutions liées à la nécessité de gérer des transitions auxquelles elles sont confrontées.

Les collectivités doivent ainsi faire face à une transition territoriale, produit des réformes législatives récentes, qui aboutit à un renforcement du fait intercommunal, et singulièrement des métropoles, mais aussi à l'émergence de collectivités importantes sur des territoires vastes (EPCI et régions). Les collectivités sont également, et plus que jamais, les actrices d'une transition écologique et énergétique qui les amène à revoir leurs politiques publiques (en matière de transports publics par exemple), leur fonctionnement interne (réhabilitation thermique de leurs bâtiments par exemple) et à faire face aux crises climatiques.

La montée en puissance du digital, notamment l'intelligence artificielle, dans la société et l'économie impose aux collectivités de s'adapter aux nouvelles exigences de la « relation-citoyen » et à l'adaptation à venir des métiers territoriaux. Enfin le vieillissement de la population et les attentes nouvelles des jeunes générations (« millenials ») invitent les collectivités à adapter leur organisation et leurs priorités à cette transition démographique.

Ces transitions s'opèrent dans un contexte de transformation des enjeux RH des collectivités territoriales. L'emploi public local est vu de plus en plus par les employeurs publics comme l'une des composantes de la contrainte financière qui pèse sur les collectivités. Par ailleurs, la fonction publique territoriale fait face à un double enjeu d'attractivité et de renforcement de la mobilité, gage de renouvellement et d'ouverture de la FPT. La question de la gestion des deuxièmes carrières acquiert ainsi une importance croissante pour faire face aux défis des nouveaux besoins de la population mais aussi de transitions professionnelles des agents. Enfin il est impératif de tenir compte des singularités de la fonction publique territoriale marquée par une approche par métiers, le poids prépondérant des agents de catégorie C mais aussi la nécessité de favoriser son homogénéité avec l'émergence de grands employeurs publics locaux.

*

Les propositions faites se sont appuyées sur les travaux menés ces dernières années par les corps de contrôle et mais aussi sur les auditions, les déplacements effectués, les contributions reçues ainsi qu'un ensemble de rapports récents.

La mission parlementaire a souhaité adosser ses propositions aux initiatives positives prises par les collectivités, mais aussi par le CNFPT et les CDG pour apporter des réponses aux problématiques RH qui se sont considérablement transformées depuis près de trente-cinq ans.

Elles partent ainsi des besoins et questions nouvelles qui se posent aux collectivités en matière RH pour proposer un dispositif d'ensemble, cohérent, qui réarticule les acteurs et leurs financements. Sans remettre en cause le dispositif existant mais en améliorant la mise en relation des acteurs et favoriser leur dialogue, dans un cadre de concertation traduit dans des outils contractuels.

Ces propositions sont animées par l'objectif d'optimiser et de renforcer la fonction RH des collectivités dans un contexte de profondes transformations de leur cadre d'action et de leurs politiques publiques. L'architecture exposée est destinée enfin à améliorer l'efficacité du dispositif, dans le respect de la maîtrise de la dépense publique locale, mais aussi de renforcer sa transparence, au service des collectivités territoriales et de leurs agents.

*

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 ». En effet, si la fonction publique fait systématiquement application dans le temps des réformes de la formation professionnelle, en les adaptant à son contexte spécifique, il apparaît primordial de prendre en compte les principes fixés par la loi récente, en particulier pour favoriser des mobilités entre les secteurs public et privé.

L'ensemble de ces transformations impacteront les métiers territoriaux mais également les organisations et les fonctionnements des collectivités. Elles invitent à une adaptation des collectivités afin de forger le service public local de demain en adéquation avec les demandes des citoyens.

Elles invitent également à réinterroger un dispositif d'accompagnement de la fonction RH des collectivités qui n'a pas été modifié dans ses principes depuis sa mise en place au début des années 1980.

Les nombreuses réformes de la fonction publique territoriale n'ont en effet pas fondamentalement transformé l'économie du dispositif voire ont davantage imbriqué les fonctions en confiant aux CDG l'organisation des concours A et B tout en laissant perdurer deux réseaux insuffisamment articulés.

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'efficacité. Toutefois, l'établissement apparaît aujourd'hui insuffisamment déconcentré, ne permettant pas de prendre suffisamment en compte les demandes des territoires. Le CNFPT a connu, à deux reprises, des diminutions, par le Législateur, de 10 % de son plafond de cotisation ce qui a engendré une baisse plus que proportionnelle de son activité alors même que l'établissement tire l'essentiel de ses ressources de la cotisation. La question du régime juridique et financier du CNFPT a été posée en particulier par la Cour des comptes en raison de la nature juridique très spécifique de l'établissement.

Les CDG permettent une mutualisation de la fonction RH et contribuent à l'homogénéité de la FPT. Les CDG connaissent des situations très hétérogènes sur le territoire national. Certains ont pleinement tiré profit des possibilités offertes par la loi pour développer des activités annexes, quelquefois très majoritaires dans leur budget, tandis que d'autres s'en tiennent à l'exercice de leurs missions obligatoires. Avec l'émergence de grandes collectivités non affiliées obligatoirement aux CDG, la péréquation mise en œuvre par ces derniers peut apparaître en difficulté. Enfin la mutualisation de certaines fonctions apparaît de plus en plus pertinente à l'échelle régionale.

L'articulation entre les CDG et le CNFPT est à géométrie variable sur le territoire national mais n'apparaît pas globalement suffisante pour accompagner au mieux les collectivités et leurs agents.

*

Les propositions faites par la mission parlementaire sont adossées à cinq principes transversaux :

- un pilotage d'ensemble du dispositif par les employeurs publics locaux, en lien avec les organisations syndicales
- des mécanismes contractuels garantis par loi
- la valorisation des agents territoriaux au service de la construction du service public local de demain
- une articulation renforcée du CNFPT et des CDG au service des collectivités
- la péréquation, vecteur d'homogénéité de la fonction publique territoriale et de solidarité

L'architecture proposée vise à atteindre 6 objectifs :

- mieux **anticiper** les besoins par la généralisation de « plans de gestion prévisionnelle des emplois et de développement des compétences » dans les collectivités et la mise en place d'un observatoire prospectif de l'emploi et des métiers locaux décliné en région
- **améliorer** le pilotage des politiques RH, le dialogue avec l'Etat et l'articulation des acteurs par la structuration d'une organisation représentative des employeurs publics territoriaux comme instance de représentation et de pilotage, et l'élaboration de conventions nationales et régionales associant le CNFPT et les CDG
- **adapter** le fonctionnement et les missions du CNFPT et des CDG par une clarification des missions et du niveau de ressource du CNFPT ainsi que par un accroissement de sa déconcentration, et par un renforcement de l'organisation mutualisée de l'offre de services des CDG au niveau régional
- **assurer** des mécanismes de financement favorisant l'articulation des deux réseaux, et en adéquation avec leurs missions, par la mutualisation du financement des CDG, la collecte unifiée au niveau national d'une cotisation au profit du CNFPT et des CDG pour un socle de services universels.
- optimiser et diversifier les modes d'**accès** à la fonction publique territoriale par l'optimisation de l'organisation des concours, le développement des concours sur titres, l'encouragement au recours à l'apprentissage et l'évolution de l'INET

- **accompagner** les collectivités et les agents publics territoriaux dans le pilotage des compétences, l'acquisition de qualifications et la construction de parcours professionnels favorisant la mobilité

*

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.

Le présent rapport détaille les propositions qui pourraient relever de cette alternative afin qu'elles puissent être soumises à la négociation entre les partenaires en vue de les introduire éventuellement dans le processus législatif engagé, relatif à l'évolution de la fonction publique territoriale.

*

L'analyse et les propositions faites excluent la situation spécifique des territoires ultra-marins qui peuvent nécessiter, le cas échéant, une adaptation du dispositif.

LISTE DES PROPOSITIONS

Proposition 1.

Rendre obligatoire l'élaboration d'un « plan de gestion prévisionnelle des emplois et de développement des compétences » et sa présentation devant l'assemblée délibérante de la collectivité, dans le cadre du débat d'orientation budgétaire.

Proposition 2.

Mettre en place un observatoire prospectif de l'emploi et des métiers territoriaux sous l'égide de l'organisation représentative des employeurs publics territoriaux

Proposition 3.

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.

Proposition 4.

Mettre en place des conventions sur la gestion des emplois et des compétences dans chacune des régions.

Proposition 5.

Clarifier les missions de service public financées par le prélèvement obligatoire et assurées par le CNFPT.

Proposition 6.

Transformer le statut du CNFPT pour lui permettre de développer des activités au-delà de ses missions de service public.

Proposition 7.

Renforcer, en l'inscrivant dans le contrat triennal, la déconcentration au sein du CNFPT en lien avec les conventions régionales pour la gestion des emplois et des compétences et les plans de gestion prévisionnelle des emplois et de développement des compétences

Proposition 8.

Organiser au niveau régional les missions universelles des CDG ainsi qu'un ensemble de missions optionnelles.

Proposition 9.

Consacrer le CDG coordonnateur comme instance de gouvernance de l'organisation des missions universelles et optionnelles des CDG dans chaque région.

Proposition 10.

Améliorer la sécurisation juridique des prestations proposées par les CDG en dehors du socle commun garanti aux niveaux national, régional et départemental pour les collectivités affiliées

Proposition 11.

Consolider les services publics, particulièrement en milieu rural, en favorisant l'intervention du CDG dans la fonction de de « groupement d'employeurs publics »

Proposition 12.

Favoriser les possibilités données aux CDG de fusionner pour créer des CIG

Proposition 13.

Elargir l'assiette de cotisation à l'ensemble des collectivités pour un socle de service universels assuré par les CDG et permettant la péréquation.

Proposition 14.

Etablir 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.

Proposition 15.

Assurer la collecte de la cotisation unique à la charge de l'ensemble des collectivités par un organisme tiers unique

Proposition 16.

Faire assurer l'affectation de la cotisation par un organisme gestionnaire sous le contrôle de l'organisation représentative des employeurs publics territoriaux

Proposition 17.

Améliorer la coordination de l'organisation des concours par la mise en place d'outils communs de pilotage sous l'égide de l'organisation représentative des employeurs publics territoriaux

Proposition 18.

Simplifier le cadre des concours sur titres afin de favoriser les recrutements, particulièrement sur les métiers en tension

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

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

Proposition 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

Proposition 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

Proposition 23.

Mettre en place un dispositif visant à donner une qualification aux agents qui ne disposent d'aucun diplôme

Proposition 24.

Dans le cadre des dispositions visant à favoriser la mobilité de l'ensemble des agents, mettre en place des outils spécifiques destinés à l'encadrement supérieur des collectivités locales

*

INTRODUCTION

Par lettre en date du 4 octobre 2018, le Premier ministre nous a confié une mission portant sur la formation et la gestion des carrières des agents des collectivités territoriales. Cette mission s'inscrit dans le cadre de la préparation du projet de loi relatif à la fonction publique dont l'examen par le Parlement est prévu dans le courant de 2019.

La fonction publique territoriale n'est pas une mais multiple, fondamentalement adossée à la libre administration des quelques 50 000 employeurs territoriaux. En même temps, elle se caractérise par son homogénéité, gouvernée par les principes qui régissent la fonction publique dans son ensemble, permettant à tout agent public une mobilité en tous points du territoire national.

Au cœur des priorités nationales de transformation de l'Etat et des collectivités, la fonction publique, et singulièrement la fonction publique territoriale, apparaît centrale dans la cohésion nationale mais aussi dans la capacité du pays à faire face à des enjeux nouveaux, sociaux, économiques, technologiques ou climatiques.

Structurée au début des années 1980, en même temps que le mouvement de décentralisation qui a profondément transformé l'action publique dans le pays, la fonction publique territoriale est confrontée à des transformations majeures. Comme dans l'entreprise, les collectivités territoriales sont au-devant d'évolutions rapides des métiers liées au numérique qui modifie en profondeur la « relation-citoyen ». La montée en puissance de grandes collectivités intercommunales ou régionales va également continuer à transformer l'organisation et le fonctionnement des organisations territoriales.

Ces transitions multiples imposent aux agents publics territoriaux des adaptations très rapides qui nécessitent de mobiliser des compétences nouvelles, des capacités d'évolution et de conduire des transitions professionnelles afin de maintenir un service public local en phase avec les attentes des citoyens.

Ces enjeux se retrouvent au cœur de la réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage, instaurée par la loi du 5 septembre 2018 « pour la liberté de choisir son avenir professionnel ». Le nouveau cadre législatif est d'autant plus crucial que 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.

La fonction RH est plus que jamais au centre de l'évolution des collectivités territoriales et de leurs groupements. L'ensemble des acteurs, employeurs, agents, organisations syndicales, ont vocation à se saisir de ces enjeux de pilotage des compétences, d'anticipation des évolutions professionnelles et d'accompagnement des transitions.

Les deux réseaux du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et des centres de gestion (CDG) apparaissent déterminants dans l'accompagnement de ces transformations, par leurs missions de formation et de gestion des carrières des agents territoriaux. Or 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.

Si les deux réseaux se sont adaptés à la montée en puissance de la décentralisation, il apparaît indispensable d'interroger l'évolution de leurs missions, de leur organisation et de leur financement afin de créer les conditions les plus favorables à l'accompagnement des collectivités territoriales que ces outils opèrent.

*
* *

La mission parlementaire s'est appuyée sur plusieurs rapports, des auditions et des contributions de parties prenantes (cf. listes jointes) pour construire ses propositions, tenter d'apporter des réponses aux questions soulevées et évaluer les solutions évoquées. La mission a souhaité approfondir celles qui appellent pour l'essentiel une réponse législative.

- Inspection Générale de l'Administration :

Rapport sur l'organisation et les missions des centres de gestion de la fonction publique territoriale et du CNFPT – Bilan, analyse et perspectives d'avenir - mai 2014

Rapport sur la formation des agents territoriaux – Bilan, analyse et perspectives d'avenir - juillet 2014

- Cour des comptes :

Rapport public annuel 2016 – le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) : former mieux, prélever moins

- Inspection Générale de l'Administration et Contrôle Général Economique et Financier : revue de dépenses – Actes de gestion en matière de ressources humaines des collectivités territoriales – juin 2017

- Sénat. Catherine Di Folco, Sénateur. Rapport d'information n°572 (2017-2018) au nom de la commission des lois sur les enjeux de l'évolution de la fonction publique territoriale.

- CESE. Avis sur l'évolution des métiers de la fonction publique, présenté par Michel Badré et Pierre-Antoine Gailly, rapporteurs, le 11 décembre 2018.

1. LES OUTILS RH A LA DISPOSITION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES, FORGES DANS LES DEBUTS DE LA DECENTRALISATION, SONT CONFRONTES A DES TRANSFORMATIONS EN PROFONDEUR DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE.

1.1. Des transformations majeures de l'action publique locale

Les collectivités territoriales et leurs groupements font face à un ensemble d'enjeux nouveaux et de transformations qui nécessitent pour celles-ci de mettre au premier plan l'accompagnement de leurs agents. La « ressource humaine » revêt alors une importance majeure pour accompagner ces transformations, ne pas les subir mais en faire des opportunités pour adapter le service public local aux attentes de nos concitoyens.

La fonction RH, gestion des carrières et formation, est ainsi placée au cœur de la transformation des collectivités territoriales.

1.1.1. Des transitions territoriale, écologique, numérique, démographique assumées par les collectivités territoriales

- Une transition territoriale

L'action des collectivités territoriales a acquis aujourd'hui une légitimité incontestée en renforçant leur rôle dans les territoires de la République.

A la périphérie du champ régalien, les collectivités apparaissent aujourd'hui comme les actrices prépondérantes de l'action publique locale.

Les collectivités territoriales font néanmoins face à la mise en œuvre des réformes territoriales successives, en particulier celles qui résultent des lois du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

Ainsi cet ensemble de textes a profondément transformé le paysage local avec :

- Le passage de 2 500 à environ 1 000 EPCI
- L'émergence d'une armature de métropoles aux compétences renforcées
- La création de 13 grandes régions

Les nouveaux périmètres intercommunaux et régionaux appellent ainsi des réorganisations des collectivités mais surtout de nouvelles manières de travailler et de manager sur des territoires plus vastes.

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.

- Une transition écologique

Les enjeux environnementaux ne sont pas seulement planétaires, ils relèvent de plus en plus de l'initiative locale et trouvent des solutions dans la gestion des services de proximité. A cet égard ils modifient les priorités des collectivités locales, imprègnent la mise en œuvre de leurs politiques publiques et supposent la montée en compétences de leurs agents dans ce domaine. Ils conduisent à proposer de nouveaux comportements dont les citoyens sont directement les acteurs et pour lesquels ils sont demandeurs d'un accompagnement.

Les collectivités sont invitées depuis près d'une vingtaine d'années à définir et à mettre en œuvre des politiques publiques visant à placer à l'agenda le sujet écologique (agendas 21, plans climat territoriaux...).

Elles deviennent de plus en plus actrices de la transition écologique :

- Soit dans leur fonctionnement interne, avec la réhabilitation thermique de leur parc immobilier ou l'usage de véhicules propres
- Soit au profit des habitants, avec l'amélioration de la performance énergétique des logements sociaux, leurs politiques en matière de transport ou en matière de production d'énergie renouvelable par exemple

Aujourd'hui elles sont par ailleurs confrontées à la gestion des conséquences des changements climatiques avec la récurrence de crises liées à la plus grande fréquence d'épisodes d'inondation ou caniculaires.

La mise en œuvre de ces politiques appelle donc un accompagnement des agents territoriaux afin que ceux-ci soient à même d'y faire face et d'y contribuer.

- Une transition numérique

A l'image des entreprises, la transition numérique induit, pour les collectivités, à la fois, une transformation du service rendu à l'usager, 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.

- Une transition démographique

Le vieillissement de la population, plus marqué encore dans certains territoires, induit une transformation des politiques publiques locales. Il nécessite pour les collectivités de renforcer leur action pour les personnes âgées qui restent à leur domicile (solutions de domotique, adaptation des logements, services à la personne...). Pour les plus dépendants, la mise en place d'une offre accrue d'hébergement apparaît cruciale. Enfin, la gestion des crises climatiques se double, de plus en plus, de la nécessité d'y intégrer la situation spécifique des personnes âgées.

Les collectivités sont également les actrices majeures des politiques en faveur de la jeunesse. Elles doivent ainsi intégrer, dans leur fonctionnement, les aspirations sociétales des jeunes générations qui commencent à entrer sur le marché du travail. De même, les collectivités ont à tenir compte du rapport au numérique de ces « digital natives » pour lesquels les outils digitaux sont devenus indispensables.

1.1.2. De nouveaux enjeux RH auxquels sont confrontées les collectivités territoriales

- Une perception nouvelle de l'emploi public local

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.

- Une fonction publique « professionnelle »

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.

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. Il nécessite également d'adapter le cadre juridique de la fonction publique territoriale mais également ses outils RH.

¹ Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2018 – Ministère de l'action et des comptes publics – DGAFP

- La nécessaire homogénéité de la fonction publique territoriale

La création de très grandes collectivités, en particulier avec les nouvelles régions et intercommunalités, induit le risque d'une fonction publique territoriale « à plusieurs vitesses ». Si l'unité de la fonction publique territoriale est garantie par un corpus de règles nationales, son homogénéité pourrait être questionnée par ces nouveaux « grands employeurs » susceptibles de mettre en place des politiques RH spécifiques.

Or il apparaît que l'homogénéité de la fonction publique territoriale favorise un respect uniforme des règles et normes nationales, la mobilité des agents et une égalité des droits de ces derniers.

- Des mobilités limitées et une attractivité en baisse de la FPT

○ Des mobilités limitées des agents de la FPT

On constate une faible mobilité des agents dans la fonction publique territoriale alors même que les principes qui la régissent (libre administration des collectivités et homogénéité de la FPT) devraient favoriser à l'inverse ces mobilités. Si le taux de mobilité dans la FPT a connu une augmentation en 2016 ce phénomène est imputable aux regroupements intercommunaux et à la mise en œuvre de la loi NOTRe. 8,4 % des agents ont changé d'employeur en 2016. Seulement 1,9 % des agents ont changé de zone d'emploi en 2016.

La mobilité inter-fonctions publiques est très limitée. Ainsi seuls 0,8 % des agents de la FPT ont changé de versant de fonction publique en 2016.²

Si ce niveau réduit de mobilité est bien évidemment différencié en fonction des catégories d'agents et reflète toujours un attachement au territoire-bassin de vie, elle interroge sur les freins à celle-ci. Or la mobilité choisie permet une « respiration » des organisations, l'acquisition de nouvelles pratiques professionnelles par les agents et implicitement une forme de « mise en relation » des collectivités entre elles. Les outils au service de la mobilité doivent donc être promus.

○ Une attractivité questionnée

La question de l'attractivité de la fonction publique est à l'heure actuelle posée de manière globale aux trois versants. Cette question acquiert une résonance encore plus forte avec l'arrivée sur le marché de l'emploi de la génération des « millenials » qui met en évidence, encore plus qu'avant, le sens et les valeurs de son engagement professionnel.

² Rapport annuel sur l'état de la fonction publique - 2018.

- **La question des reconversions et transitions professionnelles**

La mission parlementaire a été marquée par la mise en exergue des sujets de reconversions professionnelles par un nombre très important des interlocuteurs qu'elle a pu rencontrer.

En effet, l'émergence de nouveaux besoins et l'affirmation de nouvelles priorités publiques, induisent d'organiser des carrières marquées par l'exercice de plusieurs métiers. De plus, l'allongement des carrières professionnelles constitue un facteur qui amplifie les besoins de se former et de s'adapter à de nouvelles fonctions. Les collectivités territoriales marquent ainsi le souhait de se saisir encore plus qu'hier de cette question.

Dès lors, la mise en place d'un cadre propice à gérer ces situations de reconversion et d'un dispositif adapté d'accompagnement constituent des priorités dans les organisations publiques locales.

1.1.3. Les apports des réformes successives de la formation professionnelle et en particulier de la loi « Avenir professionnel »

- **La transposition des lois relatives à la formation professionnelle dans la fonction publique**

La fonction publique connaît de manière systématique une transposition des textes régissant la formation professionnelle tout en les adaptant au cadre de l'action publique (statut des agents, principes régissant le fonctionnement des services publics...).

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.

- **Les principes structurants de la loi « Avenir professionnel » du 5 septembre 2018**

Inscrite dans un mouvement de réformes antérieures, la loi du 5 septembre 2018 « Avenir professionnel » a transformé en profondeur la formation professionnelle et l'apprentissage. Elle s'appuie sur un ensemble de principes structurants :

- *Transparence et évaluation des formations*

La qualité des formations et leur appréciation doivent être évaluées de manière extérieure et indépendante.

- *Individualisation et anticipation*

L'individu doit être, encore plus qu'aujourd'hui, moteur de son évolution professionnelle par un ensemble d'outils adaptés, en particulier le compte personnel de formation et le conseil en évolution professionnelle. De manière symétrique, les entreprises doivent améliorer l'anticipation des besoins et le pilotage du développement des compétences par le « plan de développement des compétences ».

- *Formations qualifiantes et blocs de compétences*

La construction de parcours professionnels et la gestion des transitions professionnelles induisent le développement de formations qualifiantes organisées en blocs de compétences reconnus et transférables.

- *Formation tout au long de la vie*

La formation est aujourd'hui conçue comme une composante essentielle du déroulement de la carrière professionnelle qui associe, dans un continuum commun, formation initiale et formation continue.

- *Une dissociation claire des fonctions des acteurs de la formation*

La loi « Avenir professionnel » distingue très nettement le rôle des différents acteurs. Ainsi les OPCA deviennent des opérateurs de compétences (OPCO), en nombre plus réduit, qui n'assurent plus la collecte des fonds, confiée aux URSSAF. Le contrôle de la qualité des formations et la répartition des financements est réalisée par France Compétences à compter du 1^{er} janvier 2019.

*

Ces principes irriguent déjà pour partie la fonction publique territoriale. Il s'agit maintenant de leur donner une pleine effectivité tout en tenant compte des singularités de la fonction publique territoriale.

1.1.4. La nécessité d'un accompagnement de ces transitions par le pilotage de l'évolution des compétences des agents

- **La fin probable des grandes lois de décentralisation comme vecteurs de transformation**

Depuis le début de la décentralisation, les grands actes législatifs ont constitué les vecteurs principaux de transformation des collectivités territoriales. Ces lois ont permis de structurer l'organisation et l'action des collectivités territoriales. 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.

Aussi les collectivités devront de plus en plus construire à l'avenir leur projet de fonctionnement et de transformation autour d'autres incitations et contraintes. En particulier,

la gestion des grandes transitions exposées ci-avant devrait devenir centrale dans la construction des projets d'organisation des collectivités territoriales.

- **Des métiers territoriaux impactés par les grandes transitions, en particulier digitale**

Les quatre transitions auront un impact majeur sur les métiers et l'organisation du service public local. Ainsi la demande sociale connaît déjà et va connaître encore plus demain des évolutions que les collectivités devront prendre en compte.

A titre d'illustration, l'individualisation de la réponse à l'utilisateur par le recours accru au numérique, et demain vraisemblablement à l'intelligence artificielle, nécessitera de repenser les modèles d'organisation mais aussi les métiers des agents. S'il ne faut pas verser dans l'inquiétude, il est néanmoins indispensable d'anticiper ces développements dans le secteur public.

Ainsi le développement de la relation-citoyen numérique imposera de plus en plus aux collectivités de mettre en place des plateformes visant à unifier la réponse aux usagers. Corrélativement, cette nouvelle relation-citoyen nécessitera de repenser le positionnement et le fonctionnement des accueils physiques dans les collectivités.

- **Quel service public local demain ?**

Par ailleurs, le digital fait émerger de nouveaux acteurs qui « challengent » le service public local. Ainsi, par exemple, sont apparues de nombreuses start-up qui développent des solutions permettant la participation citoyenne (civic tech). Ces solutions visent à permettre une expression directe de la part des citoyens. Elles se superposent donc au fonctionnement de démocratie représentative au fondement de l'élection locale.

L'ouverture des données publiques favorise le développement de nouvelles solutions, par des start-up ou les GAFAM, qui réinterroge la place du service public local, par exemple dans le domaine de la « ville intelligente », en matière de services urbains ou de mobilité.

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.

*

Le service public local devra s'adapter à ces changements de paradigme. Les agents publics territoriaux seront amenés à transformer leurs manières de rendre le service.

L'accompagnement RH de ces derniers est alors central pour réussir cette transformation du service public local.

1.2. Une architecture qui date de 1984 et dont les réformes successives n'ont pas modifié l'économie et les principes généraux

1.2.1. *Un dispositif global qui a été amendé à la marge*

- **Des outils dédiés aux institutions locales qui accompagnent la décentralisation de 1982**, modifiés au cours des années et surtout depuis le début de la décennie

Le Législateur a créé, en parallèle de la décentralisation, les outils pour accompagner la structuration d'une fonction publique apte à mettre en œuvre les nouvelles compétences confiées aux collectivités territoriales. En effet, le plein effet de la décentralisation ne pouvait être atteint qu'avec l'émergence d'une fonction publique dotée de compétences avérées et de la capacité à mettre en œuvre les projets politiques locaux.

Le CNFPT et les CDG prennent toutefois appui sur des institutions anciennes :

- Le centre de formation des personnels communaux (CFPC), créé en 1972
- Les syndicats de communes, créés en 1952

La loi du 12 juillet 1984 prévoyait ainsi la disparition du CFPC au profit d'établissements régionaux de formation et d'un centre national de la formation de la fonction publique territoriale.

La loi du 26 janvier 1984 créait un centre national de gestion en charge des agents de catégorie A (gestion, concours et examen), des centres régionaux de gestion pour les agents de catégorie B et des centres départementaux de gestion pour les agents de catégorie C et D.

- **CNFPT et CDG : deux modèles différents d'organisation politico-administrative**, l'un centralisé et s'appuyant sur le paritarisme, l'autre très décentralisé qui relève essentiellement des employeurs publics

Le modèle issu des deux lois de 1984 n'a finalement pas été mis en œuvre car jugé trop lourd et complexe. Le CNFPT est créé en 1987, date de la disparition du CFPC. A cette date les compétences du centre national de gestion sont transférées au CNFPT. Les centres régionaux de gestion disparaissent dès 1985.

Le CNFPT se voit attribuer la formation de l'ensemble des agents territoriaux, ainsi que la gestion et l'organisation des concours des agents de catégorie A et B. La gestion et

l'organisation des concours des agents de catégorie C sont affectés aux centres départementaux de gestion.

Dès lors, une répartition des compétences statutaire (en fonction du grade de l'agent) prend le dessus sur une répartition fonctionnelle (gestion de la carrière/formation). En effet, les centres de gestion devaient prendre en charge la gestion de la carrière des agents, de l'entrée à la sortie de la carrière. Les établissements régionaux de formation et le centre national devaient se limiter à la formation des agents territoriaux. Le nouveau dispositif donne alors au CNFPT des compétences d'organisation des concours et de gestion de certaines catégories de fonctionnaires remettant en cause la répartition initiale des tâches pourtant claire.

De même, alors que les domaines de la gestion et la formation articulaient chacun des institutions nationales et locales, le système créé introduit deux modèles d'organisation très différents. L'un national, dans le cadre d'un établissement public unique pour le CNFPT, et l'autre décentralisé, avec des établissements publics départementaux, à l'exception de la région parisienne.

Les modes de financement divergent également. Une cotisation « universelle », est prélevée sur l'ensemble des collectivités, à l'exception des collectivités qui disposent de moins d'un agent à temps plein, pour la formation. Pour les CDG, la cotisation n'est obligatoire que pour les collectivités dont l'effectif est inférieur à 350 agents.

Enfin, alors que le CNFPT est régi par le paritarisme, les CDG sont dirigés par les employeurs territoriaux.

- **Un système qui aboutit à une dissociation de la fonction RH mais qui vise à favoriser la mutualisation, la péréquation et l'homogénéité de la fonction publique territoriale**

Ces divergences d'organisation, de gouvernance et de modalités de financement accentuent la séparation des attributions des deux réseaux, pourtant indéniablement imbriqués autour de l'exercice de la fonction RH dans les collectivités.

Aussi la question de l'amélioration de l'articulation entre les deux réseaux, voire de leur fusion, est posée par certains qui mettent en avant la nécessité de rationaliser ces organisations. Pour autant, la fusion n'apparaît pas s'appuyer sur un modèle qui s'impose de manière évidente. Dans le secteur privé, on fait le constat de la coexistence d'organismes de formation et de prestataires de gestion RH qui assurent des services pour les entreprises, à l'exception peut-être des grands groupes, plus intégrés.

Les CDG et le CNFPT permettent la mutualisation des outils en offrant aux collectivités des prestations et des services à une échelle pertinente en fonction des missions, nationale, régionale, interdépartementale ou départementale. En effet, les expertises et/ou les économies d'échelle en matière de fonction RH sont permises par ces regroupements.

Le CNFPT et les CDG induisent également une péréquation entre les différents niveaux de collectivités.

Enfin les deux réseaux contribuent à l'unicité de la FPT par des référentiels de formation harmonisés, en particulier pour les formations postérieures aux concours et par une application homogène des règles statutaires.

- **Des réformes successives qui adaptent mais ne transforment pas radicalement l'économie générale du dispositif**

Le droit régissant la fonction publique territoriale a fait l'objet de très nombreuses modifications depuis le début des années 1980 comme le rappelle Mme Catherine Di Folco dans son rapport d'information au Sénat sur « les enjeux de l'évolution de la fonction publique territoriale »³, « depuis 1984, [le statut de la FPT] a connu neuf réformes d'envergure, soit une tous les quatre ans : 1987, 1994, 1996, 2001, 2005, 2007, 2009, 2012 et 2016 ». Il faut rajouter l'ordonnance 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, ainsi que celle du 13 avril 2017 portant diverses mesures relatives à la mobilité dans la fonction publique

Ces réformes ont fait évoluer la répartition des compétences entre les CDG et le CNFPT ou ont attribué de nouvelles missions à chacun des deux réseaux. Ainsi les lois du 25 juillet 1994 et du 2 février 2007 ont transféré aux CDG l'organisation des concours à l'exception des A+. La loi du 12 mars 2012 a élargi les missions des CDG, en particulier en créant un « bloc insécable » de missions susceptibles d'être exercées par ces derniers au profit de collectivités non affiliées de manière obligatoire.

Toutefois, les différents ajustements juridiques ont maintenu l'ensemble des principes d'organisation du CNFPT et des CDG. Par ailleurs, les textes successifs n'ont pas permis réellement de rapprocher les deux réseaux au profit d'une plus grande cohérence dans l'accompagnement des collectivités dans leur gestion RH.

1.2.2. Le CNFPT : un projet de long terme de modernisation de l'institution et d'adaptation de son offre de formation

- **Un projet d'établissement structurant**

Le Président du CNFPT, François Deluga, a défini et conduit deux projets d'établissement successifs particulièrement structurants et construits, permettant la poursuite d'objectifs clairs.

³ Sénat. Rapport d'information n°572 (2017-2018) au nom de la commission des lois sur les enjeux de l'évolution de la fonction publique territoriale, p. 10.

Alors que la Cour des comptes avait mis en exergue, à deux reprises, la nécessité de revoir un certain nombre de modalités de gestion de l'établissement, le Président a structuré des modalités de fonctionnement nouvelles. Cette transformation a été soulignée par la Cour des comptes dans son rapport public de 2016 même si elle rappelle la nécessité d'apporter encore des correctifs à un certain nombre de points de gestion.

- Un effort de modernisation et de digitalisation de l'offre de formation

Dans le cadre des projets d'établissement, le CNFPT a opéré un effort très important de transformation de son offre de formation. Celle-ci a fait l'objet d'une homogénéisation au niveau national tant en ce qui concerne les modalités pédagogiques que pour le choix des intervenants. Cet effort permet de favoriser ainsi l'homogénéité de la fonction publique territoriale par la transmission d'un socle commun de connaissances et d'une culture territoriale partagée.

Un effort très significatif a été réalisé sur l'accroissement des départs en formation avec un nombre de journées de formation stagiaires (rapport entre le nombre de jours de formation et le nombre de stagiaires présents) qui est passé de 1 972 289 en 2008 à 2 281 438 en 2017 soit une augmentation de 16 %. Le nombre de JFS était de 2 576 305 en 2016. Ce développement s'est accompagné d'une dématérialisation des catalogues et de la mise en place de l'inscription en ligne.

Afin de favoriser les départs en formation et de réduire le caractère cyclique de ces départs dans l'année, le CNFPT annonce pour 2019 la fin du catalogue annuel et la mise à jour en continue de l'offre de formation. Cette évolution nécessite une évolution importante du fonctionnement de l'établissement.

Enfin, le CNFPT a favorisé l'adoption de nouvelles modalités pédagogiques permises par les apports du numérique. Ainsi l'établissement a développé le « e-learning » en faisant la promotion de formations mixtes, présentielles et distancielles. Il a créé des communautés thématiques (e-communautés) et des ressources numériques (wiki territorial, MOOC, SPOC...). Le CNFPT a promu la pédagogie inversée, avec des apports de connaissance donnés en amont par voie numérique et un rôle de tutorat et d'accompagnement donné au formateur.

Ces modalités ont nécessité un accompagnement renforcé des formateurs afin que ceux-ci adoptent des postures pédagogiques nouvelles, moins axées sur la transmission de connaissances et davantage sur le tutorat.

Ces modalités pédagogiques nouvelles ont fait l'objet de certaines critiques portant sur la difficulté pour un certain nombre d'agents de pouvoir utiliser les ressources numériques (absence de poste informatique sur le lieu de travail). De même, la question de l'articulation entre le temps de travail et la formation a été soulevée, les modalités distancielles favorisant le suivi des formations en dehors du temps de travail.

- Une transformation importante de l'INET

L'INET a fait l'objet d'un projet de transformation important lié au changement de dimension de l'école. En effet l'accroissement des promotions d'administrateurs territoriaux et l'accueil des ingénieurs en chef en formation a nécessité de restructurer le fonctionnement de l'institut et s'est traduit par un changement de localisation à Strasbourg.

Ce changement s'est doublé d'une transformation des modalités pédagogiques intégrant le numérique, favorisant davantage d'interactivité avec les élèves en formation et de responsabilisation de ces derniers dans l'élaboration de leur parcours formatif.

Il faut noter toutefois une diminution très importante du nombre de candidats au concours d'administrateur territorial depuis dix ans. Si l'organisation des concours A+ fait l'objet d'une certification qualité, l'attractivité en baisse de ces derniers nécessite d'en identifier précisément les causes.

La formation fait globalement l'objet d'une appréciation positive de la part des collectivités territoriales. Toutefois, l'accompagnement des élèves dans la recherche d'un poste à la sortie de l'INET apparaît pouvoir être renforcé. 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.

- Un rôle des INSET qui doit continuer à être précisé

Le rôle des INSET a été précisé suite à la réduction de la formation initiale des catégories A, avec la création d'un réseau de « pôles de compétence » thématiques, auquel est également associé l'INET. Chargé d'un rôle de veille et d'appui dans la construction des parcours pédagogiques, le réseau des instituts paraît pouvoir être mieux articulé avec les délégations, dans une logique de renforcement de l'efficacité.

- Une baisse de la cotisation contestée par le CNFPT

Le CNFPT est financé par une cotisation assise sur la masse salariale de collectivités territoriales, à l'exclusion de celles qui disposent de moins d'un agent à temps plein. Cette cotisation fait l'objet d'un plafond législatif. La loi de finances a modifié à trois reprises ce plafond. Ainsi le Législateur a fait passer ce plafond, une première fois, de 1 % à 0,9 % de la masse salariale en 2012. La loi de finances rectificative pour 2012 a rétabli le niveau de 1 %. Puis la loi de finances pour 2016 a diminué à nouveau le plafond à 0,9 % de la masse salariale. Celui-ci est inchangé depuis.

Le CNFPT a contesté à chaque fois cette diminution en mettant en avant que cette réduction de ressources empêchait l'établissement de mener à bien ses missions. Ainsi, alors que la loi

« déontologie » du 20 avril 2016 avait confié au CNFPT une mission de développement de l'apprentissage, le conseil d'administration de celui-ci a acté que l'établissement ne mettrait pas en œuvre cette mission.

Suite à la baisse du plafond de cotisation de 10 % en 2017, le CNFPT a décidé de faire porter l'effort de réduction, dans un premier temps, majoritairement sur les plus grandes collectivités et les formations intra. Cette position visant à sauvegarder l'effort de formation au profit des plus petites collectivités a engendré une réaction vive de la part des plus grandes d'entre elles.

Ceci pose alors clairement la question de la clarification et de la transparence de l'effet de péréquation opéré par le CNFPT, à l'image de l'ensemble des mécanismes de péréquation à l'œuvre dans la sphère publique locale, ou, dans le domaine de la formation dans le secteur hospitalier, par l'ANFH. De la même manière, il apparaît souhaitable de relier de manière plus claire le champ des missions confiées au CNFPT et le niveau de la ressource pour les mener à bien.

- Des améliorations souhaitées par certains

La mission a été sensibilisée par un certain nombre de représentants d'associations de collectivités et des différentes catégories d'agents à la nécessité pour le CNFPT de conduire un ensemble d'améliorations dans son fonctionnement ou son offre de formation.

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.

L'organisation du CNFPT est, par ailleurs, mise en œuvre dans le cadre des anciens périmètres régionaux avec un nombre important d'antennes départementales qui ne comprennent quelquefois que quelques agents. Si cette présence territoriale fine permet une présence de l'établissement au plus près des territoires, elle a vocation à prendre en compte les nouveaux territoires régionaux et à chercher à optimiser les implantations, le cas échéant avec les CDG.

Ce souci d'une plus grande déconcentration doit toutefois être concilié avec les nécessités d'une harmonisation de l'offre de formation, gage de qualité et d'efficience.

- La question posée par la Cour des comptes relative au régime juridique et financier du CNFPT

Enfin la mission a été sensible aux questions posées par la Cour des comptes, dans son rapport public de 2016, concernant le régime juridique et financier du CNFPT⁴.

Extrait du rapport public 2016 de la Cour des comptes

III - Un statut ambigu, un pilotage à redéfinir

A - Un régime juridique à clarifier

Dans une décision du 12 janvier 1989, le Conseil constitutionnel qualifiait le CNFPT d'« établissement public national à caractère administratif, qui regroupe les communes, les départements, les régions et les établissements publics locaux ». Pour autant, aucune conséquence juridique ou pratique n'a été tirée de cette qualification. Les documents du CNFPT mettent en avant tantôt la qualification nationale, tantôt la qualification locale. Cette situation résulte pour une large part des ambiguïtés du statut de l'établissement qui ne permet pas de déterminer avec une pleine certitude le régime juridique qui lui est applicable, ce dont le CNFPT tire avantage. Source de nombreuses incertitudes et de risques juridiques, le statut et le régime juridique applicables au CNFPT devraient être clarifiés.

Le CNFPT fonctionne comme un établissement sans tutelle au sein duquel le pouvoir de décision des collectivités territoriales ne s'exerce que par l'élection, après chaque scrutin local, de leurs représentants⁵ au conseil d'administration ou dans les structures consultatives internes (cf. infra). Au-delà, leur compétence est, dans plusieurs cas, partagée avec les représentants du personnel (par exemple, pour l'élection du président). Dans la pratique, si le quorum de neuf représentants des collectivités est atteint, l'implication des élus est variable. Entre ces élections, les collectivités – que le CNFPT est réputé « regrouper » – n'exercent aucun contrôle sur les décisions prises par le conseil d'administration ou l'ordonnateur.

Le CNFPT est un établissement public compétent sur le territoire national, institué par le législateur, « regroupant » de manière obligatoire toutes les collectivités concernées, et financé par un prélèvement obligatoire qui relève de l'État. Le CNFPT n'est rattaché en réalité à aucune collectivité publique et ne fait l'objet d'aucune sorte de contrôle spécifique, au-delà d'un contrôle de légalité et d'un contrôle budgétaire prévus par la loi selon le modèle s'exerçant sur les collectivités territoriales.

B - Une ressource abondante à encadrer et piloter

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

⁴Rapport public annuel 2016 – le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) : former mieux, prélever moins

⁵ Ce rythme est glissant pour chacune des catégories de collectivités territoriales, les représentants étant renouvelés au rythme du calendrier électoral. Rapport public annuel 2016 – février 2016

effectifs⁶. 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.

La cotisation perçue par le CNFPT a été qualifiée par le Conseil constitutionnel d'« imposition de toute nature »⁷. Le CNFPT a indiqué à la Cour que « l'établissement n'a pas cru devoir tirer les conséquences particulières de cette qualification ». Or, si une loi de finances n'est pas nécessaire pour établir une imposition de toute nature, la cotisation n'a jamais, depuis la date d'application de la loi organique relative aux lois de finances, été retracée dans l'annexe au projet de loi de finances initiale, contrairement aux prescriptions en ce sens de l'article 51 de ladite loi organique.

Au-delà des clarifications juridiques qui seraient nécessaires, la question essentielle est celle du pilotage stratégique de cet établissement. Dans une étude relative aux établissements publics⁸, le Conseil d'État rappelait « qu'un établissement n'est jamais que le prolongement personnalisé d'une autre personne morale ». La haute juridiction a d'ailleurs précisé que « tout établissement doit être techniquement rattaché à une personne morale » (CE, avis, 16 juin 1992, EDCE 1992, p. 419).

Le CNFPT ne saurait, en tant que bénéficiaire d'un prélèvement obligatoire institué par la loi, échapper à l'obligation de rendre compte de sa perception et de son emploi⁹, dans le double souci de justifier du respect des obligations de formation des agents territoriaux à hauteur des sommes prélevées sur les collectivités territoriales et d'un emploi économe des fonds publics, dans un contexte marqué par la baisse de plus de 10 Md€ des dotations que l'État leur alloue¹⁰.

À cette fin, le volume de ses ressources pourrait être mieux encadré par le Parlement, ce dernier étant fondé à définir le niveau de contribution en tenant compte d'informations relatives à l'activité réelle de l'établissement et à l'emploi précis de ses ressources.

La Cour prend acte de l'abaissement à 0,9 % du plafond de la cotisation assise sur la masse salariale des collectivités locales dont bénéficie le CNFPT qui a été décidé à l'occasion du vote de la loi de finances pour 2016. Cette mesure ne sera toutefois pleinement favorable qu'à

⁶ Cour des comptes, Rapport public thématique : Les finances publiques locales. La Documentation française, octobre 2014, 402 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁷ CC, décision n° 2011-638 du 28 juillet 2011, Loi de finances rectificative pour 2011. Rapport public annuel 2016 – février 2016

⁸ Conseil d'État, Les établissements publics, 15 octobre 2009, p. 43.

⁹ C'est d'ailleurs le cas pour d'autres organismes de formation : la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie a modifié les critères d'agrément des OPCA (organismes paritaires collecteurs agréés), leurs missions, leur plan comptable et les modalités de détermination de leurs frais de fonctionnement. Les états statistiques et financiers sont transmis annuellement au ministre chargé de la formation professionnelle, apportant ainsi une meilleure lisibilité de leurs actions. Depuis l'entrée en vigueur de la loi, un mécanisme individualisé de conventionnement avec l'État permet de tenir compte de leurs performances de gestion pour la détermination de leurs frais de fonctionnement. Des conventions d'objectifs et de gestion triennale pour la période 2012-2014 ont été signées, obligeant les OPCA à rationaliser leurs pratiques de gestion.

¹⁰ Cour des comptes, Les finances publiques locales : Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, La Documentation française, octobre 2015, 374 p., disponible sur www.ccomptes.fr

condition que cette baisse n'entraîne pas, une nouvelle fois, des reports de charges sur les collectivités ou une diminution du volume des formations offertes. Ceci implique donc bien une évolution du cadre dans lequel s'inscrit la gouvernance de l'établissement qui incitera ce dernier à réaliser les efforts d'économie que l'on est en droit d'attendre de sa part.

La Cour des comptes met en évidence la nécessité de préciser l'encadrement juridique du CNFPT. En effet, établissement public sui generis, le CNFPT mêle les caractéristiques d'un établissement public local et d'un établissement public national. Cette dualité impose d'apporter des précisions au régime juridique du CNFPT tout en tenant compte de sa nature spécifique et de son rattachement à la fonction publique territoriale.

Par ailleurs, la Cour des comptes met en question le régime financier du CNFPT et, en particulier, la nature et les modalités de recouvrement de la cotisation prélevée sur les collectivités territoriales ayant au moins un équivalent temps plein. La question de la qualification juridique de la cotisation apparaît ainsi devoir être précisée du point de vue du droit fiscal et du droit régissant la formation professionnelle. Les modalités de recouvrement de la cotisation visent également à être clarifiées tant en termes d'encadrement juridique que d'optimisation et de sécurisation de sa mise en œuvre.

1.2.3. Les CDG : une dynamique de développement, toutefois à géométrie variable sur le territoire national, au service d'une mutualisation utile

- La mutualisation de la fonction RH

Les CDG remplissent, à la fois, un rôle d'expertise au service des collectivités, de cohérence et d'homogénéité dans la mise en pratique des règles régissant les agents publics territoriaux. Ces deux fonctions conjointes sont rendues possibles par la possibilité pour les CDG de mutualiser les ressources et les compétences aux échelles départementales ou supra-départementales. Elle est accentuée par le fait qu'un certain nombre de CDG a développé des expertises pointues sur des domaines de la fonction RH (veille et expertise juridique, paie...).

Cette fonction de mutualisation met dès lors ceux des CDG qui ont adopté une posture active de prestation de service à une place centrale de « tiers de confiance » au profit des collectivités.

- Une dynamique de développement...

La mission fait le constat qu'un nombre relativement important de CDG a engagé une dynamique de développement. Ainsi ces CDG ont accru très considérablement l'offre de services aux collectivités, avec, par exemple, des services de remplacement temporaire d'agents. Grâce à ces services, ces établissements ont augmenté très fortement leur budget.

Ils ont également adopté une démarche de « relation-client » très poussée avec les collectivités qui les incitent à adapter leurs offres de service en fonction des évolutions qui affectent ces dernières.

- **...hétérogène sur le territoire national**

Toutefois, cette dynamique de développement n'est pas partagée par un nombre non négligeable de CDG. Ceux-ci s'en tiennent à l'exercice de leurs missions auprès de leurs affiliés obligatoires. Un certain nombre de CDG n'a pas véritablement utilisé les possibilités offertes par la loi de 2012 en particulier avec la création d'un socle insécable de missions pouvant être ouvert aux collectivités non affiliées.

- **Des modes de financement disparates, des flux financiers nombreux entre les CDG et une transparence financière à améliorer**

L'examen des recettes des CDG fait apparaître une variation importante du poids des cotisations (affiliées et socle insécable) dans le total en fonction du développement de prestations de service. Ainsi certains CDG tirent près de 80 % de leurs ressources de missions optionnelles.

La mission parlementaire a été globalement frappée par le caractère difficilement lisible des modalités de financement des CDG. En effet, en fonction des départements, une cotisation additionnelle est ajoutée à la cotisation obligatoire, aboutissant par là même à une forme de déplafonnement de la cotisation des affiliés. Les modes de facturation des prestations facultatives peuvent également différer très fortement en fonction des situations territoriales.

Enfin, l'amélioration de la transparence financière des CDG apparaît déterminante, particulièrement dans un contexte de contraintes pesant sur les finances locales.

**Extrait du rapport de l'Inspection Générale de l'Administration
sur l'organisation et les missions des centres de gestion de la fonction publique territoriale
et du CNFPT – Bilan, analyse et perspectives d'avenir - mai 2014**

Une insuffisante transparence des déterminants de la situation financière

Le constat précité révèle un degré de contrôle variable de ces établissements par les communes et EPCI affiliés. Les décisions relatives aux taux de cotisation et les actes budgétaires font bien l'objet de délibérations des conseils d'administration. Toutefois, il ne semble pas que l'ensemble des centres de gestion saisisse cette occasion pour débattre de l'équilibre entre les cotisations et tarifs acquittés et les prestations réalisées. Faute de comptabilité analytique généralisée¹¹ ou même de présentation détaillée des services rendus,

¹¹ Selon une enquête de la FNCDG, 70% des centres de gestion auraient disposé d'une comptabilité analytique en 2012. Toutefois, des constats faits par la mission, il résulte que le plus souvent les démarches sont engagées mais non abouties ou très partiellement.

les élus siégeant aux conseils d'administration ne disposent souvent pas de tous les éléments utiles à leurs décisions.

Les documents budgétaires que la mission a consultés¹² sont bien présentés suivant le modèle du cadre budgétaire et comptable M832, dérivé de la M14. La DDFIP assiste les centres de gestion et parfois ses représentants sont présents aux conseils d'administration. Toutefois, à la différence des obligations valant pour les budgets des communes de 3500 habitants et plus¹³, peu de centres pratiquent le débat d'orientation budgétaire et aucun indicateur financier ne permet de comparer la situation d'un centre à l'autre en fonction de sa taille. La très riche enquête de la FNCDG diffusée en mai 2013 sur l'évolution des missions des centres a apporté des éléments généraux appréciés des présidents et directeurs mais ne peut avoir vocation à se substituer à la publication de ratios¹⁴. Il est intéressant de noter que les discussions ont parfois été serrées avec les collectivités non affiliées sur les taux de contributions ou tarifs pour les nouvelles compétences dévolues notamment par la loi de 2012. L'élargissement du public bénéficiaire des centres de gestion, notamment aux collectivités plus grandes, devrait encourager une gestion optimisée.

De même qu'en matière budgétaire, la mission a pu constater en consultant les délibérations de plusieurs centres de gestion que les actes soumis à délibération étaient de nature très hétérogènes. Ainsi, le coût des concours ne fait pas l'objet de délibération systématique.

- La question du montant important des fonds de roulement des CDG

La mission a noté avec attention le point soulevé par l'IGA, dans son rapport de 2014 mais également régulièrement par les chambres régionales des comptes, sur le niveau de fonds de roulement des CDG.

Extrait du rapport de l'Inspection Générale de l'Administration sur l'organisation et les missions des centres de gestion de la fonction publique territoriale et du CNFPT – Bilan, analyse et perspectives d'avenir - mai 2014¹⁵

Le fonds de roulement¹⁶ est en constante hausse sur la période et s'établit à 243,8 millions € en 2013. Aucun centre de gestion ne présentait de fonds de roulement négatif en 2013, un seul en 2011 et 2012. Au total, seuls 4 centres de gestion ont connu un fonds de roulement négatif une ou plusieurs années sur la période¹⁷. Ce fonds de roulement représente au total

¹² Outre l'exploitation des données de la DGFIP, la mission a pu disposer des documents budgétaires d'une dizaine de centres.

¹³ Article L2312-1 du CGCT.

¹⁴ A l'instar des ratios définis pour les communes à l'article R2313-1 du CGCT.

¹⁵ P.56

¹⁶ Le fonds de roulement se définit comme « la différence entre les financements disponibles à plus d'un an (dotations et réserves, subventions, emprunts) et les immobilisations (investissements réalisés et en cours de réalisation). Cette différence correspond, en comptabilité budgétaire, à la somme des excédents définitifs que la commune a dégagé au cours du temps. ». Source : mémento financier et fiscal du maire – www.collectivites.gouv.fr.

¹⁷ Alpes de Haute-Provence en 2008, Haute-Garonne en 2009, Haute-Loire de 2008 à 2010, Indre-et-Loire de 2010 à 2012.

plus d'une année de cotisations obligatoires et additionnelles des collectivités (195 millions€ en 2013) et 75% des produits de cotisations et autres recettes de prestations (319 millions €). Pour 5 centres de gestion, le fonds de roulement représente plus de deux fois le montant annuel des cotisations et autres recettes de prestations.

Le volume de ce fonds de roulement atteste un cumul d'excédents qui dépasse les besoins de la continuité du service et du lissage de trésorerie. A titre de comparaison, les communes de moins de 10 000 habitants avaient atteint en fin d'exercice 2009 un fonds de roulement de 10,4 millions € qui, rapporté aux dépenses totales de l'exercice représentait en moyenne 95 jours de dépenses (5 fois plus que ce qu'affichaient les communes de 10 000 habitants et plus).

Il n'a pas été possible pour la mission de disposer d'une vision consolidée au niveau national de ce montant. Il apparaît cependant que ce montant, dont le niveau est élevé, doit être ramené au nombre de CDG au niveau national. De plus, il couvre des provisions pour risque liés au service de remplacement temporaire et à la nécessité d'assurer la rémunération des agents de ces services entre les missions.

S'il est indispensable de veiller à l'autonomie de gestion des établissements départementaux, un renforcement de la coordination de l'action des CDG au niveau régional permettrait d'optimiser le niveau du fonds de roulement.

- L'enjeu croissant de la péréquation territoriale

Avec la diminution potentielle du nombre de collectivités affiliées, liée principalement à la construction intercommunale, le modèle des CDG est susceptible d'être fragilisé. Si elle a été renforcée par les évolutions législatives récentes consacrant la coordination d'un ensemble de missions au niveau régional, la péréquation peut être aujourd'hui menacée.

Cette fragilisation potentielle fait courir le risque pour les plus petites collectivités de devoir assumer le financement des CDG pour des services qui pourraient être moins performants.

Aussi l'enjeu de la péréquation, associé au bénéfice d'une organisation des CDG favorisant la mutualisation des services et des compétences, invite à un renforcement de la coordination régionale et à l'universalisation de la contribution des collectivités.

**Extrait du rapport de Mme Catherine Di Folco, Sénateur,
sur les enjeux de l'évolution de la fonction publique territoriale¹⁸**

Outils de mutualisation, les centres de gestion doivent être confortés dans leur action en poursuivant les efforts de régionalisation, d'une part, et en consolidant le « socle commun », d'autre part.

En premier lieu, certaines actions des centres de gestion sont déjà assurées au niveau régional, le plus souvent par un centre coordonnateur (prise en charge des fonctionnaires des catégories A et B momentanément privés d'emploi, concours et examens de catégorie A et B hors filière médico-sociale, gestion de l'observatoire régional de l'emploi, conseil de discipline de recours, etc.).

Votre rapporteur propose d'accélérer ces efforts de régionalisation (par exemple l'organisation des concours et examens professionnels de compétence non exclusive, catégorie C et filière médico-sociale, l'expertise et l'information juridique statutaire, l'assistance à la retraite, l'assistance à la mobilité, le conseil en organisation, etc.) afin de générer de nouvelles économies d'échelle et d'harmoniser le niveau des prestations proposées par les centres de gestion¹⁹.

Outre une modification législative, cette meilleure répartition des tâches pourrait nécessiter l'élaboration par les centres de gestion de schémas régionaux de coordination, de mutualisation et de spécialisation, comme l'a récemment envisagé l'inspection générale de l'administration (IGA)²⁰.

En second lieu, les collectivités et établissements affiliés aux centres de gestion ne couvrent aujourd'hui que 41 % des agents territoriaux, les collectivités territoriales et leurs groupements employant 350 agents ou plus n'y étant pas obligatoirement affiliés.

Cette situation constitue un frein à la mutualisation et une source d'inefficacité : les employeurs territoriaux les plus importants gèrent directement certaines missions qui pourraient relever des centres de gestion. À titre d'exemple, ils sont autorisés à convoquer des concours de catégorie C et de la filière médico-sociale en parallèle des concours organisés par les centres de gestion, ce qui n'apparaît pas optimal.

¹⁸ Sénat. Rapport d'information n°572 (2017-2018) au nom de la commission des lois sur les enjeux de l'évolution de la fonction publique territoriale, pp. 23 et 24.

¹⁹ Alors, qu'aujourd'hui, les centres de gestion sont particulièrement hétérogènes. À titre d'exemple, celui de la Haute-Marne emploie une dizaine d'agents contre 250 pour le centre interdépartemental de gestion (CIG) de la petite couronne.

²⁰ IGA/CGEFI, « Actes de gestion en matière de ressources humaines des collectivités territoriales. Revue de dépenses », op. cit., p. 7.

De même, l'évolution de la coopération intercommunale et la création de communes nouvelles pourraient entraîner la désaffiliation de collectivités territoriales ou groupements²¹ 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 »²², et d'étendre ce socle commun à de nouvelles prestations.

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

Échéance prévisionnelle : 2019

- Le sujet de la sécurisation juridique des prestations délivrées par les CDG

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.

- La question du transfert des concours aux CDG

Le transfert des concours, réalisé par la loi de 2007, a impliqué un flux financier entre le CNFPT qui perçoit la ressource et les CDG qui organisent ces concours. La définition du montant a fait l'objet d'un arbitrage²³ entre le CNFPT et les CDG. Les auditions ont montré que le niveau de transfert fait encore l'objet de contestations entre les deux réseaux.

Par ailleurs, l'exercice de la mission d'organisation des concours s'exerce au profit de l'ensemble des employeurs territoriaux, ce qui légitimait le recours à une cotisation assise sur la masse salariale des collectivités (à l'exception de celles de moins d'un ETP) représentant une part prépondérante de l'emploi.

²¹ Les collectivités territoriales ou groupements dont les effectifs atteignent 350 fonctionnaires à temps complet pouvant se désaffilier de leur centre de gestion.

²² 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.

²³ Arbitrage réalisé par M. Georges Capdeboscq, conseiller-maître honoraire de la Cour des comptes et consacré par le décret du 31 décembre 2009 (montant fixé à 18 574 604 euros).

Enfin, l'organisation actuelle se traduit par des flux financiers très nombreux et complexes entre les CDG.

Aussi la mission parlementaire considère que le financement des concours doit être simplifié et rendu plus transparent.

1.2.4. Le CSFPT, une instance reconnue qui met en évidence la nécessité d'une représentation des employeurs publics territoriaux

- Des missions originelles au développement actuel

Le conseil supérieur de la fonction publique territoriale a été créé par la loi du 26 janvier 1984 comme instance nationale de dialogue social pour ce versant de la fonction publique. Il constitue l'une des composantes du conseil commun de la fonction publique.

La composition du CSFPT est paritaire : vingt représentants élus des collectivités territoriales (le collège employeur) et vingt représentants des organisations syndicales représentatives. Le renouvellement des représentants élus locaux s'opère tous les six ans, après les élections municipales. Celui des organisations syndicales se réalise après les élections professionnelles, tous les quatre ans.

Le Président du conseil supérieur est élu au sein du collège employeur pour six ans. Le Bureau est composé de huit membres élus locaux, huit représentants syndicaux ainsi que le Président. Cinq formations spécialisées thématiques rassemblent de manière paritaire les deux collèges. Plusieurs groupes de travail sont mis en place dont un, pérenne, qui a trait aux concours. Chaque formation spécialisée est présidée par un membre, élu ou représentant syndical. Le conseil supérieur dispose d'une équipe administrative, mise à disposition par le CNFPT en vertu de l'article 11 la loi du 26 janvier 1984. Le secrétariat est pris en charge par le ministère de l'Intérieur.

- Une légitimité renforcée, sous l'égide de son Président, Philippe Laurent

Le conseil supérieur de la fonction publique territoriale a acquis depuis quelques années, particulièrement avec son Président actuel, une forte légitimité tant vis-à-vis des employeurs publics territoriaux que des organisations syndicales.

Cette légitimité accrue est le fait des conditions satisfaisantes de dialogue social mais aussi du développement de l'activité d'auto-saisine de l'instance. En effet, à côté du rôle que le conseil supérieur joue en matière de suivi et de consultation sur les textes qui régissent la FPT, il est en capacité de s'auto-saisir d'un ensemble de sujets. Ainsi le CSFPT a réalisé un nombre important de travaux sur les sujets RH. Ces travaux font l'objet pour une grande part d'entre eux de groupes de travail paritaires.

Le conseil supérieur est unanimement reconnu, par les associations d'élus et les associations professionnelles, comme un lieu performant du dialogue social mais aussi de synthèse de l'expression des points de vue des employeurs territoriaux.

- **L'initiative de la création d'une « coordination des employeurs des employeurs publics territoriaux »**

Toutefois, il est apparu nécessaire de fédérer les employeurs publics territoriaux afin que ceux-ci puissent porter des propositions et positions de manière efficace et légitime. A l'initiative du Président du CSFPT, au titre du collège employeur, une « coordination des employeurs publics territoriaux » a vu le jour le 12 septembre dernier. Elle rassemble les associations d'élus (AMF, ADF, Régions de France, ADCF, Villes de France, France Urbaine, AMRF et APVF) mais aussi le CNFPT et la FNCDG.

La charte d'engagement de la coordination précise ainsi que « les employeurs publics territoriaux, à travers leurs principales associations représentatives et le collège des employeurs territoriaux du CSFPT, ont donc décidé de fédérer et de coordonner leurs réflexions et propositions afin de mieux fonder, légitimer et exprimer leurs positions dans les concertations et négociations avec le Gouvernement et les organisations syndicales ».²⁴

L'initiative de la coordination souligne l'intérêt pour les employeurs publics territoriaux de se structurer, dans une logique de « branche professionnelle ».

1.2.5. Une évolution divergente du CNFPT et des CDG ainsi qu'une articulation disparate selon les territoires qui appellent des évolutions ainsi qu'une régulation nationale

- **Une évolution globalement divergente du CNFPT et des CDG**

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 local²⁵. Il laisse ainsi le champ à une concurrence de qualité-prix inégale et diversement accessible.

De leur côté et à l'inverse, certains CDG ont développé des prestations, hors de leurs obligations couvertes par les prélèvements plafonnée par la loi sur la masse salariale, telles qu'elles représentent parfois plus de 80% de leurs ressources.

²⁴ Coordination des employeurs publics territoriaux. Charte d'engagement. 12 septembre 2018. p. 4.

²⁵ La dépense de formation totale des collectivités est estimée à 2 % des dépenses de personnel. Rapport de l'Inspection Générale de l'Administration sur la formation des agents territoriaux – bilan, analyse et perspectives d'avenir – juillet 2014 ; p. 31. La part du CNFPT est estimée aujourd'hui à 40 % de l'effort total : 0,82 % des dépenses de personnel après réduction du plafond de cotisation à 0,9 % et déduction faite du transfert financier aux CDG pour l'organisation des concours.

Il résulte de ces options différentes une très grande hétérogénéité qui, couplée à la concentration des structures, peut faire craindre pour certains territoires un risque d'exclusion du bénéfice d'un service indispensable à des coûts raisonnables.

- **Une articulation à géométrie variable entre le CNFPT et les CDG**

Les relations entre le CNFPT et les CDG apparaissent plus ou moins fréquentes et approfondies selon les régions. Cet état de fait est très vraisemblablement le produit de l'histoire, des relations inter-personnelles mais aussi des modalités d'organisation et de fonctionnement des CDG.

S'il n'apparaît, en aucune manière, opportun de définir au niveau national des cadres relationnels trop rigides, il est indispensable de veiller à mieux articuler les relations entre les deux réseaux. En effet, cet effort est apparu nécessaire pour la majorité des acteurs rencontrés, dans la mesure où le CNFPT et les CDG participent d'une fonction RH que les collectivités et leurs agents appréhendent de manière unique.

- **Un constat qui légitime des propositions d'évolution du dispositif**

Le constat de la nécessité d'un renforcement de la mise en relation des deux réseaux a favorisé la définition d'un ensemble d'hypothèses visant à faire évoluer le dispositif d'ensemble.

Extrait du rapport de l'Inspection Générale de l'Administration sur l'organisation et les missions des centres de gestion de la fonction publique territoriale et du CNFPT – Bilan, analyse et perspectives d'avenir - mai 2014²⁶

Suite à ces constats et à ces propositions ponctuelles d'amélioration, le rapport propose plusieurs scénarios d'évolution de l'organisation du CNFPT et des centres de gestion et de la répartition des missions entre eux. Ces scénarios prennent en compte les évolutions institutionnelles (notamment le développement de l'intercommunalité et la nouvelle organisation territoriale), ainsi que les évolutions de la gestion des ressources humaines (vieillesse, renforcement des règles de santé et sécurité au travail, GPEEC, rôle central de la formation, dialogue social...).

L'ensemble des recommandations précitées pourrait constituer un premier scénario d'évolution des centres de gestion sans modifier l'architecture actuelle de leur organisation. Dans cette hypothèse, l'ensemble des collectivités seraient obligatoirement affiliées pour quelques compétences en matière de concours, d'emploi et d'instances médicales.

Le rapport présente en deuxième hypothèse la possibilité de la disparition des centres de gestion et la répartition de leurs missions entre d'autres acteurs en fonction des évolutions

²⁶ Pp. 6 et 7.

institutionnelles à venir. Le CNFPT serait alors en charge de tous les concours et de l'emploi (diffusion des vacances et observation statistique), en plus de la formation. Le département, dans l'éventualité de son évolution vers une plate-forme de services au bénéfice des communes et intercommunalités, assurerait les autres fonctions de gestion des ressources humaines.

Une troisième hypothèse étudiée est celle de la fusion des deux réseaux, dans le but de créer un « guichet unique », que certains élus et agents appellent de leurs vœux. Les avantages seraient alors une plus grande clarté pour les utilisateurs et des économies en termes de structures. La création d'un établissement public national unique assurerait une meilleure homogénéité sur tout le territoire, avec des délégations régionales et des antennes départementales pour assurer la proximité. Une alternative consisterait à créer des établissements publics fusionnés au niveau régional mais indépendants les uns des autres au risque de fragiliser la formation des fonctionnaires territoriaux. La faisabilité juridique et sociale d'un tel scénario au regard du paritarisme resterait à vérifier.

Enfin, dans un quatrième scénario, la mission propose la régionalisation des centres de gestion, avec des antennes départementales. Ce scénario, sans doute plus facile à mettre en œuvre mais moins porteur de transformations, sauf à l'accompagner des préconisations développées par le scénario 1, permettrait une harmonisation des pratiques au niveau régional et une rationalisation plus grande dans l'exercice de certaines missions. Parallèlement, des mutualisations entre les centres de gestion et le CNFPT pourraient être recherchées et les coopérations renforcées. Ce scénario devrait prendre en compte les fusions annoncées de régions.

Les scénarios de disparition et de fusion sont plus déstabilisateurs et impliquent de fortes réformes de structure au risque d'hypothéquer l'amélioration des prestations. Le scénario d'une évolution à architecture constante pourrait être difficile à mettre en œuvre par les plus petits centres de gestion. En revanche, une régionalisation des centres préservant une gestion de proximité et couplée avec un élargissement des missions, apparaît à la mission comme la plus adaptée aux enjeux de la gestion des ressources humaines de la fonction publique territoriale.

- la nécessité d'une régulation et d'un pilotage des compétences et de la formation des agents publics

Si des évolutions du dispositif d'accompagnement des collectivités par le CNFPT et les CDG sont envisagées, il apparaît de plus en plus nécessaire de mettre en place une régulation au plan national de la fonction RH.

**Extrait du rapport de Mme Catherine Di Folco, Sénateur,
sur les enjeux de l'évolution de la fonction publique territoriale²⁷**

Contrairement aux salariés de droit privé, les fonctionnaires et les contractuels de la fonction publique sont placés dans une position statutaire et réglementaire, ce qui contraint l'organisation du dialogue social.

Depuis quelques années, le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) s'est toutefois imposé comme la principale instance de dialogue entre les représentants des élus locaux et ceux des agents territoriaux.

Consulté sur les projets de textes relatifs à la fonction publique territoriale, il mène également des réflexions transversales, notamment sur l'apprentissage, la formation professionnelle et la protection sociale complémentaire.

L'action du CSFPT pourrait être confortée en suivant deux logiques :

- s'assurer qu'il soit consulté en temps utile pour chaque décision de l'État ayant un impact sur la fonction publique territoriale. À titre d'exemple, seul le Conseil supérieur de la fonction publique de l'État (CSFPE) a été consulté pour la mise en œuvre du RIFSEEP²⁸(*), alors que ce nouveau régime indemnitaire concerne l'ensemble de la fonction publique ;
- renforcer la cohérence et la coordination du collège des employeurs territoriaux du CSFPT, qui comprend aujourd'hui vingt membres issus des communes, des départements et des régions.

En ce sens, votre rapporteur soutient totalement l'initiative de M. Philippe Laurent, président du CSFPT, visant à créer une fédération des employeurs territoriaux. L'objectif est simple : que les employeurs locaux s'expriment d'une même voix, sur le modèle de la Fédération hospitalière de France (FHF), et renforcent ainsi leur pouvoir de négociation vis-à-vis de l'État mais aussi des syndicats.

À terme, la conclusion d'accords collectifs entre les employeurs et les syndicats pourrait être envisagée au sein du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, sur le modèle des accords nationaux interprofessionnels (ANI) prévus par le code du travail.

La mise en œuvre de tels accords s'annonce toutefois complexe d'un point de vue juridique : une fédération d'employeurs, si légitime soit-elle, peut-elle prendre des engagements au nom de 50 000 employeurs territoriaux, dont chacun bénéficie du principe constitutionnel de libre administration ?

²⁷ Sénat. Rapport d'information n°572 (2017-2018) au nom de la commission des lois sur les enjeux de l'évolution de la fonction publique territoriale, pp. 13 et 14.

²⁸ Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

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

Échéance prévisionnelle : 2018-2028

**Extrait de l'avis du CESE
sur l'évolution des métiers de la fonction publique,
présenté par Michel Badré et Pierre-Antoine Gailly, rapporteurs²⁹**

Préconisation 1 :

Mettre en place un dispositif de pilotage en matière de gestion des ressources humaines, qui permette la mise en oeuvre des orientations exprimées dans les instances de dialogue social nationales. Ce dispositif devrait comporter une structure opérationnelle rattachée à la DGAFP, chargée d'une mission transversale portant sur les objectifs communs aux trois versants de la fonction publique en matière de développement des compétences et qualifications professionnelles ; d'une mission spécifique de définition des axes de formation continue des personnels de la fonction publique de l'État ; d'une mission de prospective, visant une meilleure anticipation et une meilleure intégration des facteurs d'évolution dans les métiers de la fonction publique.

Il s'agit ici :

- d'assurer la cohérence entre les actions de formation initiale ou continue menées dans les trois versants, et pour la FPE dans les différents ministères ;
- de lever les verrous aux mobilités (par exemple en matière de diffusion des listes de postes offerts, de transparence des rémunérations, de dispositifs d'aide aux retours après mobilité, d'identification des obstacles aux mobilités entre structures publiques, ainsi que sur le territoire national et européen) ;
- de définir et suivre les mécanismes facilitant les reconversions ou les secondes carrières, notamment pour les métiers affectés par des conditions de pénibilité physique ou psychique ;
- d'assurer les conditions nécessaires au développement de nouveaux métiers ou de nouvelles conditions d'exercice de métiers existants, ainsi qu'à l'évolution des qualifications.

Cet organisme de pilotage des actions nouvelles en matière de GRH pourrait être un service rattaché à la DGAFP, ou de préférence (pour assurer dans son Conseil d'administration (CA) la représentation des différents versants de la fonction publique, celle de la tutelle et celles des représentants des personnels) un établissement public administratif sous sa tutelle.

Il devrait être placé :

- pour les missions transversales aux trois versants de la fonction publique sous la supervision du Conseil commun de la fonction publique ;

²⁹ Avis rendu le 11 décembre 2018, p. 34

- pour la mission relative à la formation continue des agents de la fonction publique d'État, sous la supervision du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État.

Intervenant sur des orientations collectives, cet organisme pourrait être chargé de démarches innovantes en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Il devrait par ailleurs intervenir en liaison étroite avec les organismes existants en matière de formation, notamment le CNFPT pour la FPT. Il devrait disposer d'un budget spécifique pour les actions propres à la FPE, à mener en coordination des actions propres à chaque ministère, par analogie avec le financement spécifique dont dispose le CNFPT pour la FPT.

*

* *

La mise en évidence des enjeux nouveaux auxquels sont confrontés les collectivités et les agents publics territoriaux et la réalité du fonctionnement des deux réseaux, CNFPT et CDG, invitent à faire un ensemble de propositions.

2. 24 PROPOSITIONS POUR OPTIMISER ET RENFORCER LA FONCTION RH DES COLLECTIVITES

2.1. Les propositions sont structurées autour de 5 principes transversaux majeurs

2.1.1. *Un pilotage par les employeurs publics locaux et leurs représentants en lien avec les organisations syndicales représentatives*

Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales induit de conférer aux élus locaux et à leurs représentants un rôle central dans la politique de ressources humaines de la fonction publique territoriale, dans le respect du dialogue social et du paritarisme. Ce rôle renforcé peut s'appuyer sur plusieurs initiatives, déjà mises en œuvre ou en projet.

La fonction des élus locaux doit, par ailleurs, s'articuler avec le rôle reconnu à l'Etat de garant des équilibres, en particulier en matière budgétaire, d'homogénéité des principes, de solidarité nationale et de mise en cohérence des politiques publiques.

Ainsi une **organisation représentative des employeurs publics territoriaux**, personne morale, qui pourrait renforcer la représentation, au niveau national, des collectivités territoriales dans leur fonction d'employeurs des agents publics locaux.

De plus, le renforcement des instances de dialogue, associant les organisations syndicales, apparaît essentiel afin d'adapter les outils et les moyens aux enjeux RH actuels et à venir. Aussi le **conseil supérieur de la fonction publique territoriale** doit voir ses attributions consolidées comme lieu du dialogue social au sein de la fonction publique territoriale.

Enfin, de leur côté, les collectivités territoriales ont vocation à approfondir leur rôle d'employeurs en mettant en place des approches prospectives de type GPEC qui permettraient en outre de donner les éléments indispensables au fonctionnement optimal du CNFPT et des CDG.

2.1.2. *Favoriser les mécanismes contractuels encadrés et garantis par la loi*

Le rôle renforcé donné aux employeurs publics territoriaux, en lien avec les organisations syndicales, appelle un renforcement des mécanismes contractuels, au niveau national et au niveau régional. Ces outils seront garantis et encadrés par la loi, en particulier en matière de plancher et de plafond de dépenses des collectivités.

Pour un ensemble de politiques RH, l'établissement du niveau de la cotisation et de son affectation, au niveau national, seraient définis par voie contractuelle permettant une adaptation à l'évolution des enjeux et aux ressources disponibles et ce, dans le temps.

Pour les CDG, la mise en place d'une charte régionale renforcée pour l'exercice de leurs missions autorise une adaptation aux réalités de chaque territoire et prend en compte les spécificités de chacun des établissements.

2.1.3. Faire des agents territoriaux la ressource majeure pour conduire l'action publique locale de demain

Les employeurs publics locaux ont aujourd'hui trop tendance à considérer les agents publics comme une contrainte budgétaire et leur gestion comme rigide et complexe, alourdissant le coût de la fonction RH. 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 ».

Les collectivités et leurs agents doivent se saisir encore davantage des enjeux de pilotage des compétences et de leur nécessaire évolution pour s'adapter aux transformations de l'action publique locale et à la nécessité de gérer des carrières longues et des reconversions professionnelles.

L'ensemble des propositions visent à transformer progressivement le rapport aux agents publics territoriaux en les plaçant au cœur de la transformation des collectivités territoriales. En mettant la gestion RH parmi les priorités des collectivités elles pourront en faire un des vecteurs déterminants d'une action publique locale renouvelée.

2.1.4. Mieux articuler les outils CNFPT et CDG avec les besoins des collectivités territoriales

Si la fusion des deux réseaux n'apparaît pas pertinente, l'affirmation de leurs fonctions respectives et le renforcement de leur articulation constitue un objectif central au service des collectivités et de leurs agents.

Cette articulation doit s'opérer au plus près des territoires. Si la garantie de principes nationaux apparaît essentielle, il est déterminant de favoriser la prise en compte et l'adaptation à la diversité des besoins des territoires. Les CDG et le CNFPT ont vocation ainsi à développer une offre de services en adéquation avec les attentes des collectivités et la diversité des situations territoriales.

L'échelon régional paraissant le plus adapté pour organiser cette relation entre le CNFPT et les CDG par la voie d'une convention globale. Elle impose alors une déconcentration accrue du CNFPT et une mutualisation renforcée des compétences entre CDG dans chaque région.

2.1.5. Garantir un « aménagement humain du territoire »

La définition et la mise en œuvre de règles communes régissant les emplois publics territoriaux favorisent l'homogénéité de la fonction publique territoriale. Cette unicité favorise un respect des règles et normes nationales, la mobilité des agents et une égalité des droits de ces derniers. Les CDG et le CNFPT doivent contribuer à cet objectif d'homogénéité en assurant un socle de services minimum.

La transformation du système territorial par les lois récentes induit un renforcement de l'intercommunalité dans des périmètres élargis et la création de nouveaux territoires régionaux dans un contexte financier plus contraint. Le CNFPT et les CDG exercent un rôle de péréquation entre les collectivités. Cet impératif d'aménagement humain du territoire doit être préservé au service de tous les territoires. Il impose de repenser, au moins partiellement, les mécanismes de péréquation au risque d'un affaiblissement de la fonction RH dans les territoires les plus fragiles et donc de leurs capacités d'ingénierie ainsi que de leur attractivité.

Dès lors, les nécessités de péréquation et de mutualisation incitent à reconnaître et garantir des missions de base pour le CNFPT (missions de service public) et les CDG (missions universelles) au profit de l'ensemble des collectivités et financées par elles.

*

Les propositions faites s'inscrivent naturellement dans un souci de maîtrise des dépenses publiques locales.

2.2. ANTICIPER : mieux prévoir et piloter l'emploi public local

Le pilotage des besoins et des compétences dans la fonction publique territoriale induit de renforcer l'effectivité des outils prospectifs tant pour chacune des collectivités qu'au plan national.

2.2.1. *Un « plan de gestion prévisionnelle des emplois et de développement des compétences » pour 6 ans*

La loi du 19 février 2007 a rendu obligatoire pour les collectivités territoriales l'élaboration d'un plan de formation. Si le plan de formation doit être présenté devant l'assemblée délibérante de chaque collectivité depuis la loi du 27 janvier 2017, cette obligation n'a pas pour l'instant conduit les collectivités à renforcer leur gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Ainsi le conseil supérieur de la fonction publique territoriale « rappelle de façon solennelle l'obligation légale d'établir un plan de formation par toutes les collectivités locales. Le CSFPT recommande qu'une réflexion soit menée au plan national en vue de contraindre les collectivités à remplir cette obligation légale. »³⁰

Ce constat nécessite de renforcer cette obligation mais également de la lier à la généralisation de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences dans les collectivités, directement corrélée à la programmation budgétaire.

Proposition 1.

Rendre obligatoire l'élaboration d'un « plan de gestion prévisionnelle des emplois et de développement des compétences » et sa présentation devant l'assemblée délibérante de la collectivité, dans le cadre du débat d'orientation budgétaire.

Le « plan de gestion prévisionnelle des emplois et de développement des compétences », qui reprend pour partie la terminologie utilisée dans la loi « Avenir professionnel », devrait être élaboré pour une durée de 6 ans par chacune des collectivités. Ce document pluriannuel prospectif serait donc présenté chaque année, de manière glissante, dans le cadre du débat d'orientation budgétaire.

La présentation devant l'assemblée délibérante sera précédée d'un examen au sein du comité technique.

L'ensemble des propositions faites ci-après, qui donnent aux collectivités la possibilité de s'appuyer sur le CNFPT et les CDG pour accompagner leur politique RH, peuvent leur permettre de se concentrer sur le pilotage stratégique de l'emploi et des compétences.

³⁰ Conseil supérieur de la fonction publique territoriale. La formation professionnelle des agents de la fonction publique territoriale – bilan et perspectives. Séance plénière du 1^{er} mars 2017. Rapporteur : Monsieur Didier Pirot. p. 27.

Au sein du bloc communal, cette compétence pourrait être transférée par la commune à l'EPCI.

Un travail approfondi avec les associations d'élus et les associations professionnelles devra être réalisé, sous l'égide de l'organisation représentative des employeurs publics territoriaux, pour définir le contenu du plan de gestion prévisionnelle des emplois et de développement des compétences.

2.2.2. Observatoire prospectif de l'emploi et des métiers locaux

L'observation de l'emploi et des métiers est aujourd'hui partagée entre les CDG, pour le et le CNFPT. Cette répartition n'apparaît pas suffisamment efficace car les deux dimensions sont totalement liées et sont fondamentales pour piloter au mieux les recrutements dans la fonction publique territoriale.

Proposition 2.

Mettre en place un observatoire prospectif de l'emploi et des métiers territoriaux sous l'égide de l'organisation représentative des employeurs publics territoriaux

Le pilotage par l'organisation représentative des employeurs publics territoriaux permettrait de donner un cadre cohérent et fédérateur à cette fonction et donnerait à celle-ci des données extrêmement utiles pour assurer ses missions. L'observatoire serait alimenté notamment par le CNFPT et les CDG et serait décliné dans chaque région.

2.3. AMELIORER le pilotage et l'articulation des acteurs par l'émergence d'une organisation représentative des employeurs publics territoriaux et la mise en place d'outils de contractualisation

L'efficacité et l'efficience de l'articulation entre les différents acteurs et outils RH de la fonction publique territoriale constitue un objectif central du travail de la mission, en réponse à la lettre de mission du Premier Ministre.

2.3.1. Un rôle de pilotage et de coordination assuré par une organisation représentative des employeurs publics territoriaux

L'absence de représentation nationale des employeurs publics territoriaux et la nécessité d'une régulation nationale des politiques RH, telle qu'elle a été rappelée récemment, invitent à faire émerger une telle représentation.

Elle répond ainsi à une initiative déjà prise avec la « coordination des employeurs publics territoriaux ». La charte d'engagement de celle-ci, 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] » et qu'« il apparaît donc important que l'ensemble des élus locaux soient non seulement informés de ces questions, mais aussi véritablement parties prenantes des concertations et négociations relatives aux évolutions de la fonction publique territoriale et des moyens de son pilotage »³¹.

Cette représentation renforcée des employeurs publics locaux s'appuie également sur 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.

*

De manière générale, cette structuration de la représentation des employeurs publics locaux répond à une véritable singularité de la fonction publique territoriale par rapport aux deux autres versants, à savoir la grande multiplicité des employeurs (50 000).

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.

Enfin, cette proposition vise à créer les conditions d'un dialogue renouvelé entre l'Etat et les collectivités territoriales, articulant national et local, permettant d'approfondir la décentralisation, avec la possibilité, à terme, de conclure des « accords collectifs ».

³¹ Coordination des employeurs publics territoriaux. Charte d'engagement. 12 septembre 2018. p. 3.

Proposition 3.

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.

La proposition peut se décliner autour de plusieurs hypothèses :

- L'institutionnalisation de la « coordination des employeurs publics territoriaux »
- La scission au sein du CNFPT entre la mission de représentation des employeurs publics territoriaux et celle de formation, au travers de deux établissements publics distincts
- La création d'un centre national de gestion
- Le renforcement du rôle du CSFPT dans lequel s'inscrit l'évolution de la composition du collège employeurs
- La création d'une structure ad hoc, sous forme de syndicat mixte ouvert

*

L'organisation représentative des employeurs publics territoriaux aurait pour missions :

- La représentation des employeurs publics territoriaux au niveau national en particulier vis-à-vis de l'Etat
- Le financement des missions de service public du CNFPT
- Le financement des missions universelles des CDG

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).

Les collectivités territoriales cotiseraient directement auprès cette organisation pour ce qui concerne les missions qu'elle serait amenée à financer.

*

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.

Le contrat fixerait les grands objectifs pour le CNFPT en matière de :

- Montant des ressources
- Affectation de celles-ci sur les grands domaines de formation, objets de la mission de service public
- Principes de péréquation au niveau national entre les niveaux territoriaux
- Modalités des déclinaisons régionales de son action
- Développement de nouveaux domaines et méthodes de formation
- Relations avec les collectivités et les agents
- Coopération avec les CDG et avec l'écosystème territorial (Pôle Emploi, Universités...)
- Politique d'investissement, en particulier dans le domaine immobilier

Le contrat triennal aurait vocation à fixer et à faire varier dans le temps le niveau de mutualisation de la cotisation affectée au CNFPT.

*

Pour les CDG, le financement des missions universelles serait fixé dans les conventions régionales sur la gestion des emplois et des compétences.

Dans ces conventions seraient définis :

- Le montant de la ressource affectée aux CDG pour assurer l'exercice des missions du socle universel
- Les modalités de reversement de la ressource aux CDG
- Le dispositif d'optimisation de l'organisation des concours
- Les axes de collaboration avec le CNFPT
- Le rôle des CDG dans la mise en œuvre des priorités RH nationales

*

Le conseil supérieur de la FPT pourrait être saisi pour avis :

- du projet d'établissement du CNFPT
- des conventions régionales sur la gestion des emplois et des compétences

2.3.2. Des conventions régionales sur la gestion des emplois et des compétences entre le CNFPT et les CDG

L'optimisation des relations fonctionnelles entre le CNFPT et les CDG mais aussi l'adaptation des prestations et services délivrés par les deux réseaux constituent des impératifs au plan territorial.

Proposition 4.

Mettre en place des conventions sur la gestion des emplois et des compétences dans chacune des régions.

Ces conventions visent à décliner dans chaque territoire régional à organiser l'articulation entre le CNFPT et les CDG. Le CDG coordonnateur serait partie à la convention qui expliciterait ainsi l'organisation de l'exercice de leurs missions.

Elle pourrait faire l'objet d'un pilotage par une **conférence régionale de l'emploi et des compétences** en particulier chargée de recenser les besoins des collectivités dans chaque région par la déclinaison territoriale de l'observation de l'emploi et des métiers.

2.4. ADAPTER : le maintien des principes d'organisation régissant les CDG et le CNFPT tout en renforçant le niveau régional

Parmi les scénarios proposés d'évolution des deux réseaux d'institutions, en particulier par l'Inspection Générale de l'Administration, la mission s'est appuyée sur les hypothèses 1 et 4³².

2.4.1. L'affirmation du rôle et des missions du CNFPT et la transformation de son statut

Le rôle du CNFPT comme acteur de la formation a vocation à être réaffirmé, en particulier au regard des prérogatives des CDG, mais également vis-à-vis des collectivités et des agents. Ce rôle s'inscrit par ailleurs dans le cadre plus global de l'homogénéisation de la fonction publique territoriale et de la péréquation entre les collectivités à l'échelle nationale.

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
- 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.

La mise en œuvre de l'exercice de ces missions serait fixée dans le contrat national avec l'organisation représentative des employeurs publics territoriaux, dans le cadre d'une délégation de service public.

*

Le CNFPT a vocation à renforcer le lien avec les collectivités territoriales et à proposer une offre en adéquation avec leurs attentes. De plus, il est impératif d'encourager le CNFPT à développer une activité sur des champs nouveaux, le cas échéant dans le cadre de partenariats avec d'autres acteurs.

³² Rapport sur l'organisation et les missions des centres de gestion de la fonction publique territoriale et du CNFPT – Bilan, analyse et perspectives d'avenir - mai 2014 ; pp. 77-85.

Proposition 6.

Transformer le statut du CNFPT pour lui permettre de développer des activités au-delà de ses missions de service public.

Ainsi le CNFPT pourrait :

- proposer une offre complémentaire à celle prévue dans le contrat en matière de formations continues et qualifiantes mais également de VAE et d'apprentissage...
- jouer un rôle central dans la mise en œuvre du CPF pour les formations adaptées aux métiers de la fonction publique.
- développer une offre de service à destination d'autres acteurs publics (formation des agents de l'Etat, des entreprises publiques...), voire pour les personnels du secteur privé en relations avec le secteur public

Dans ce cadre, deux hypothèses se font jour :

- Le maintien d'un statut d'établissement public administratif doté d'un conseil d'administration composé de représentants de l'organisation représentative des employeurs publics territoriaux et des organisations syndicales représentatives. Cette organisation s'inspire de celle ayant cours dans la fonction publique hospitalière avec la FHF et l'ANFH.
- La transformation du CNFPT en établissement public industriel et commercial ce qui lui conférerait la possibilité de formaliser des partenariats avec d'autres acteurs pour développer de nouvelles activités, le cas échéant au sein de filiales. Ce statut maintient le CNFPT dans le champ public en lui permettant d'exercer des missions de service public.

*

Proposition 7.

Renforcer, en l'inscrivant dans le contrat triennal, la déconcentration au sein du CNFPT en lien avec les conventions régionales pour la gestion des emplois et des compétences et les plans de gestion prévisionnelle des emplois et de développement des compétences

Le très important travail d'homogénéisation et de professionnalisation de l'offre de formation réalisé par l'établissement doit être préservé. Il garantit un niveau de qualité des formations et contribue à l'unicité de la fonction publique territoriale.

Il s'agit alors de répondre aux attentes exprimées fortement par les collectivités de renforcer les outils et démarches visant à être au plus près des territoires tout en intégrant les nouveaux périmètres régionaux. Ainsi, à titre d'illustration, les directeurs régionaux pourraient être

désignés comme ordonnateurs secondaires dans un ensemble de domaines leur permettant d'adapter l'action du CNFPT en région.

*

Enfin, afin de clarifier les rôles entre le conseil supérieur et le CNFPT, ce dernier pourrait voir son intitulé évoluer en « Centre National pour la Formation des Personnels Territoriaux ».

2.4.2. Favoriser le développement de l'offre de services des CDG en assurant une plus forte mutualisation

Proposition 8.

Organiser au niveau régional les missions universelles des CDG ainsi qu'un ensemble de missions optionnelles.

L'offre de services proposée par les CDG doit prémunir les collectivités contre les effets de désolidarisation que pourraient provoquer la concentration des structures et viser, pour un même socle de prestation, une meilleure homogénéité.

Pour atteindre réellement ces deux objectifs, il est proposé, tout en conservant le cadre opérationnel au niveau départemental, une organisation renforcée au niveau des régions. Dans ce cadre, chaque CDG pourrait être reconnu pour exercer une mission départementale et une mission régionale. Cette dernière serait mise en œuvre sous taux de prélèvement unifiée, une gouvernance commune et un budget annexe.

Cet impératif de renforcement de la régionalisation de certaines missions des CDG a été clairement mis en évidence par :

- La Revue de dépenses IGA/CGEFI qui préconise « de rendre obligatoire l'élaboration par le CDG coordonnateur d'un schéma régional ou interrégional de coordination, de mutualisation et de spécialisation. »³³
- Le rapport de Mme Di Folco qui propose « d'accélérer ces efforts de régionalisation [...] afin de générer de nouvelles économies d'échelle et d'harmoniser le niveau des prestations proposées par les centres de gestion »³⁴
- Les associations d'élus qui appellent, à l'image de France Urbaine et de l'APVF, à « encourager le développement de prestations de services communs et organiser la mise en place de la spécialisation entre CDG à l'échelle régionale et interrégionale »³⁵

³³ IGA/CGEFI, « Actes de gestion en matière de ressources humaines des collectivités territoriales. Revue de dépenses », op. cit., p. 76.

³⁴ Sénat. Rapport d'information n°572 (2017-2018) au nom de la commission des lois sur les enjeux de l'évolution de la fonction publique territoriale, p. 23.

³⁵ France Urbaine et APVF. Manifeste de France Urbaine et de l'APVF concernant l'avenir de la fonction publique territoriale.

Les offres des CDG pourraient se décomposer de la manière suivante :

- Celles destinées à **l'ensemble des collectivités**, financées par toutes grâce à la cotisation universelle, collectée au niveau national, et répartie dans chaque région pour alimenter le budget annexe régional du CDG coordonnateur régional.

Le Syndicat National des Directeurs Généraux de Collectivités Territoriales propose ainsi que ce socle de services universels puisse comprendre notamment les missions de « régulation statutaire » assurées par un « tiers de confiance » : l'emploi, l'ensemble des concours, la médiation (professionnalisée), la prise en charge, le reclassement des inaptes, les conseils de discipline de recours, outre le secrétariat du comité médical et de la commission de réforme, le conseil statutaire, l'assistance à la fiabilisation des comptes de droit en matière de retraite³⁶

La FNCDG propose, quant à elle, que cette cotisation universelle finance :

- Les concours assumés par les CDG. A ce titre, les concours de catégorie C et de la filière médico-sociale seraient pris en charge par les CDG au profit de l'ensemble des collectivités.
- Les missions relatives à l'emploi (bourse de l'emploi...)
- Le conseil juridique statutaire

Les missions de ce socle universel devront être définies par l'organisation représentative des employeurs publics territoriaux.

- Celles garanties aux **collectivités de moins de 350 agents**, régies par une obligation d'affiliation et de cotisation plafonnée par la loi.
- Celles **pouvant être organisées de manière optionnelle par les CDG mais obligatoirement dans le cadre de la coordination régionale**
- Celles **relevant de l'initiative des CDG**, couverte par aucune obligation de cotisation mais par des accords conventionnels (affiliation volontaire des collectivités de plus de 350 agents, cotisation complémentaire, facturation...).

Chaque CDG pourra intervenir dans un autre département de la région sous réserve que la prestation délivrée soit autorisée par l'instance de gouvernance régionale.

*

³⁶ SNDGCT. Eléments de réflexion autour de la réforme de la fonction publique – CNFPT et Centres de gestion. Contribution à la mission parlementaire. P. 4.

Proposition 9.

Consacrer le CDG coordonnateur comme instance de gouvernance de l'organisation des missions universelles et optionnelles des CDG dans chaque région.

La mission ne souhaite pas préconiser la création d'une entité administrative supplémentaire au niveau régional. Aussi, dans la continuité du cadre juridique en vigueur à l'heure actuelle, le CDG coordonnateur, à défaut celui du chef-lieu de région, devrait être l'instance de coordination de l'exercice des missions des CDG. Dès lors, il sera nécessaire de renforcer la représentation des CDG au sein d'une conférence régionale chargée de la gouvernance, autour d'un budget annexe.

Le CDG coordonnateur sera chargé d'élaborer une charte régionale qui définira les modalités d'organisation des missions universelles ainsi que des missions optionnelles, choisies par les CDG, et exercées obligatoirement dans un cadre régional.

*

Proposition 10.

Améliorer la sécurisation juridique des prestations proposées par les CDG en dehors du socle commun garanti aux niveaux national, régional et départemental pour les collectivités affiliées

Il est important de sécuriser juridiquement, quand cela le justifie, le développement d'une offre de services en s'assurant en particulier du respect des règles de la commande publique et du droit de la concurrence. Cette exigence apparaît particulièrement justifiée quand ils assurent des prestations en dehors de leur département ou région.

*

Proposition 11.

Consolider les services publics, particulièrement en milieu rural, en favorisant l'intervention du CDG dans la fonction de de « groupement d'employeurs publics »

Un certain nombre de CDG ont développé des services de remplacement et d'intérim des agents des collectivités. Comme le note la Revue de dépenses IGA/CGEFI, le développement de ces services, par les CDG qui l'ont mis en œuvre, constitue un atout pour l'action publique locale, tant en termes de capacité à trouver des compétences que de coût³⁷.

³⁷ IGA/CGEFI, « Actes de gestion en matière de ressources humaines des collectivités territoriales. Revue de dépenses », op. cit., p. 45.

Au-delà de ces missions, dont la mission préconise le développement, dans le respect du droit de la concurrence, il apparaît pertinent de favoriser l'émergence de « groupements d'employeurs publics » que pourraient porter les CDG.

En effet, le développement de ces services contribuerait au maintien des services publics dans les territoires ruraux en mutualisant permettant l'emploi par les collectivités de personnels mutualisés au service des collectivités.

Nécessairement, ces agents, qui pourraient exercer leur activité dans un cadre mutualisé, doivent bénéficier d'une action de formation spécifique et adaptée à leur polyvalence. Une action formative dédiée du CNFPT permettrait de s'adapter à la spécificité de ces agents.

*

Proposition 12.

Favoriser les possibilités données aux CDG de fusionner pour créer des CIG

Afin de pouvoir mutualiser plus avant et/ou de s'adapter à l'évolution des périmètres des collectivités, il apparaît essentiel de donner aux CDG un cadre facilitant pour fusionner, sur la base du volontariat.

Il n'est pas proposé de modifier l'organisation particulière de l'Ile-de-France mais il sera nécessaire de veiller à sa capacité de proposer l'offre prévue dans le socle de service universel.

*

* *

De manière générale, et au vu des propositions faites, les règles d'élection et de gouvernance des CDG et du CNFPT devraient être réexaminées. Cet examen permettrait un renforcement de l'appropriation par les élus des outils qui participent à la fonction RH de leurs collectivités.

Il pourrait améliorer, en outre, la représentativité de l'ensemble des collectivités et la légitimité des organes de direction. A titre d'illustration, l'amélioration de la représentation des EPCI dans les conseils d'administration des CDG paraît souhaitable pour prendre en compte les évolutions introduites dans l'organisation territoriale par les SDCI.

2.5. ASSURER des mécanismes de financement en adéquation avec les missions du CNFPT et des CDG

Les circuits de financement du CNFPT et des CDG sont susceptibles d'être clarifiés et adaptés aux exigences rappelées par les différents corps de contrôle et renforcées par la loi « Avenir professionnel ».

2.5.1. La collecte unifiée d'une cotisation « universelle » versée par l'ensemble des employeurs publics locaux

Proposition 13.

Elargir l'assiette de cotisation à l'ensemble des collectivités pour un socle de service universels assuré par les CDG et permettant la péréquation.

Cette proposition a été relayée à plusieurs reprises par un nombre important d'organisations rencontrées par la mission.

L'AMF se montre favorable à une cotisation portant sur l'ensemble des collectivités en considérant que les CDG assument des prestations de niveau national « où les prestations sont fournies de manière identique, normée, s'imposant à toutes les collectivités et établissements » et qui « appellent un financement national, c'est-à-dire par cotisation auprès de toutes les collectivités, sans refacturation »³⁸

La CFDT préconise la définition d'un « socle de missions obligatoires pour toutes les collectivités avec une cotisation ad hoc mutualisée »³⁹

La proposition est, en particulier, mise en avant dans le rapport de Mme Catherine Di Folco qui invite à préserver la mission de mutualisation des centres de gestion tout en garantissant leur modèle économique par une « adhésion obligatoire des communes et groupements non affiliés à un socle commun rénové »⁴⁰.

Elle s'appuie, enfin, sur les recommandations de la Revue de dépenses de 2017 visant à renforcer la mutualisation entre CDG.

*

La mission a considéré que les enjeux de garantie de l'homogénéité de la FPT mais aussi de la péréquation entre collectivités apparaissaient aujourd'hui saillants avec le développement de grandes collectivités ou EPCI.

Aussi il est proposé qu'une cotisation universelle acquittée par l'ensemble des collectivités puisse financer l'ensemble des CDG pour l'exercice d'un ensemble de services, qui seront arrêtés par la Fédération nationale.

³⁸ AMF. Audition sur la formation et la gestion des carrières des agents de la fonction publique territoriale. Le 8 novembre 2018. p. 6.

³⁹ CFDT. Eléments pour la rencontre avec Monsieur le Sénateur A. de Belenet au sujet du CNFPT et des centres de gestion, p. 3.

⁴⁰ Sénat. Rapport d'information n°572 (2017-2018) au nom de la commission des lois sur les enjeux de l'évolution de la fonction publique territoriale, pp. 20 à 24.

Corrélativement, le socle de service insécable, plafonné à 0,2 % de la masse salariale, disparaîtrait. Les missions de ce dernier seraient pour partie, introduites dans le socle de services universels.

Aussi cette cotisation universelle apparaît de ne pas pouvoir dépasser 0,25 % de la masse salariale, comprenant l'affectation directe des financements pour l'organisation des concours transférés par la loi de 2007 qui, à l'heure actuelle, sont collectés par le CNFPT et reversés aux CDG.

Elle serait prélevée au niveau national et affectée aux CDG en fonction de l'organisation retenue pour la délivrance des prestations correspondant aux missions. Cette organisation et les principes de la répartition de la cotisation des CDG seraient inscrits dans les conventions régionales pour la gestion des emplois et des compétences.

Cette cotisation ferait l'objet d'un plancher, garantissant un niveau minimal de mutualisation et de péréquation, et un plafond, par voie législative. Son montant exact serait fixé par les employeurs publics locaux, réunis au sein d'une organisation représentative, en fonction du « panier de services » effectivement arrêté.

*

Proposition 14.

Etablir 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.

La cotisation financerait a minima les actions suivantes :

- Le CSFPT
- L'organisation représentative des employeurs publics territoriaux si celle-ci est distincte du conseil supérieur
- La mission de service public de formation mutualisée des agents des collectivités assurée par le CNFPT
- Le socle de services universels assumé par les CDG
- Les concours d'accès à la FPT (A+, A, B et C)
- L'accompagnement et la prise en charge de la mobilité de l'encadrement supérieur des collectivités
- L'Observatoire de l'emploi et des métiers publics territoriaux

La question de l'accompagnement des 2èmes carrières pourrait être prise en charge dans ce cadre sous réserve de l'évaluation des coûts et des besoins de financement.

Cette cotisation ne constituera pas une dépense nouvelle pour l'ensemble des collectivités territoriales. Elle devra s'inscrire dans l'enveloppe actuelle de cotisations versées par les collectivités territoriales au CNFPT et aux CDG.

Elle reprendrait l'actuelle contribution des collectivités au financement du CNFPT ainsi que la cotisation qu'elles peuvent être amenées à payer aux CDG au titre du socle insécable.

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.

Cette contribution comprend le financement de l'organisation de l'ensemble des concours :

- concours de catégorie A+ qui continuent à être organisés par le CNFPT
- ceux transférés aux CDG par la loi de 2007
- les examens de catégorie C et de la filière médico-sociale.

Les concours transférés par la loi de 2007 font l'objet d'une compensation financière de la part du CNFPT aux CDG. Cette contribution universelle éviterait ce flux financier en prévoyant en amont qu'une partie de la cotisation soit affectée au CNFPT ou aux CDG pour l'organisation des concours. Elle permettrait enfin une mutualisation de l'organisation de la totalité des concours en faisant porter l'effort sur l'ensemble des collectivités. Dès lors, les collectivités ne pourraient plus organiser de concours mais seraient dans l'obligation de s'appuyer sur les CDG et le CNFPT pour les recrutements statutaires.

*

L'architecture ainsi retenue peut permettre de prévoir d'autres financements mutualisés pour des politiques RH qui intéressent l'ensemble des collectivités. La structuration d'une organisation représentative des employeurs publics territoriaux présente l'intérêt de pouvoir favoriser le dialogue au sein des employeurs mais aussi avec les organisations syndicales autour de questions transversales relatives à la gestion des carrières et à la formation des agents.

Deux sujets apparaissent centraux :

- L'accompagnement et la prise en charge des deuxièmes carrières
- La mise en place du CPF dans la fonction publique territoriale

Ces sujets peuvent impliquer de manière transversale les CDG et le CNFPT.

*

2.5.2. *L'externalisation des missions de collecte et de répartition de la cotisation
« universelle »*

Proposition 15.

Assurer la collecte de la cotisation unique à la charge de l'ensemble des collectivités par un organisme tiers unique

Le respect de la transparence dans l'usage et la mutualisation des fonds collectés ainsi que l'homogénéisation entre FPT et secteur privé invitent à proposer que la collecte soit confiée à un organisme extérieur. L'unification de la collecte permet d'accroître l'efficacité de celle-ci et de garantir une plus grande simplicité pour les collectivités. Enfin, la volonté de ne pas alourdir la structure de l'organisation représentative des employeurs publics territoriaux incite à faire exercer cette tâche de collecte par un organisme extérieur disposant des moyens adaptés.

Ce processus est déjà en cours car la loi du 28 décembre 2017 de finances rectificative a confié la collecte de la cotisation du CNFPT aux URSSAF via l'ACOSS à compter de 2019.

Ce futur collecteur unique pourrait alors être l'ACOSS ou la Caisse des Dépôts.

Les modalités précises de la collecte seraient ainsi fixées conventionnellement entre l'organisation représentative des employeurs publics territoriaux et le collecteur.

Une proposition alternative pour les CDG a été étudiée par la mission. Elle vise à faire collecter la cotisation universelle au niveau régional. Cette proposition nécessite cependant de créer des centres régionaux de gestion pour exercer cette compétence ce qui apparaît source de coûts potentiels.

*

Proposition 16.

Faire assurer l'affectation de la cotisation par un organisme gestionnaire sous le contrôle de l'organisation représentative des employeurs publics territoriaux

Les cotisations des collectivités collectées pourraient être affectées par l'organisation représentative des employeurs publics territoriaux via un organisme gestionnaire.

La ventilation de la cotisation globale serait réalisée dans les conditions du contrat triennal pour le CNFPT de ses conventions régionales pour les CDG.

L'organisation veillerait à la bonne réalisation des actions prévues préalablement au versement des fonds.

*

Au final, ce système de collecte crée les conditions d'un pilotage global des ressources consacrées aux outils de la fonction RH et la possibilité, dans un cadre concerté, de renforcer la mutualisation des ressources et des compétences.

Il est garant, en outre, d'une transparence dans l'utilisation des ressources.

2.6. Le système préconisé devrait permettre de répondre encore plus efficacement aux nouveaux enjeux RH des collectivités territoriales

2.6.1. *ACCES : optimiser et diversifier les modes d'accès à la fonction publique territoriale*

Le renforcement de l'articulation entre le CNFPT et les CDG permettra de mieux piloter l'organisation des concours dans une adéquation plus fine aux besoins des territoires mais aussi de diversifier les modalités de recrutement dans les collectivités.

*

Proposition 17.

Améliorer la coordination de l'organisation des concours par la mise en place d'outils communs de pilotage sous l'égide de l'organisation représentative des employeurs publics territoriaux

Les conditions d'organisation des concours devraient être optimisées, particulièrement en termes de neutralité et d'efficience, par la mise en place d'outils de coordination permettant une programmation pertinente.

Ces outils viseront en particulier à lutter contre l'absentéisme des candidats en raison d'inscriptions multiples, facteur générateur de coûts pour les organisateurs mais aussi à améliorer l'attractivité des concours, en particulier A+.

*

Proposition 18.

Simplifier le cadre des concours sur titres afin de favoriser les recrutements, particulièrement sur les métiers en tension

Un grand nombre d'interlocuteurs rencontrés par la mission ont attiré l'attention de cette dernière sur la nécessaire simplification des recrutements dans un certain nombre de métiers. Ainsi l'association des DRH de grandes collectivités territoriales préconise de « 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. Ex : les personnels médico-sociaux). »⁴¹

⁴¹ Association des DRH des grandes collectivités territoriales. Mission parlementaire de MM. Savatier et de Belenet. Formation et gestion des carrières des agents des collectivités territoriales. Novembre 2018. p. 5.

De même, France Urbaine et l'APVF proposent de « permettre le recrutement direct de fonctionnaires sur titres pour certains métiers ».⁴²

Aussi la mission préconise de simplifier les modalités des recrutements pour un ensemble de métiers, particulièrement dans le secteur médico-social, soumis à des obligations de détention de diplômes.

Ces mesures de simplification sont de nature à réduire le coût global des concours à la charge des collectivités.

*

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

L'apprentissage constitue une modalité de formation et une voie d'accès au monde du travail particulièrement intéressante. Elle permet aux collectivités de favoriser l'attractivité de leurs métiers et de favoriser les passerelles entre secteurs public et privé sur chaque bassin d'emploi.

Si les modalités de financement de l'apprentissage dans les collectivités ont vocation à être clarifiées, il est, par ailleurs, indispensable de définir une voie de recrutement adaptée pour les employeurs publics locaux. Cette « 4^{ème} voie » d'accès sera très directement corrélée à l'acquisition d'une culture et de savoirs adaptés au monde territorial, permettant d'exercer son métier dans une collectivité.

Elle permettra de favoriser les possibilités d'accueil dans les collectivités territoriales en facilitant la poursuite de l'activité de l'apprenti après la période de formation.

*

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

L'institut national des études territoriales forme les cadres dirigeants des collectivités territoriales. L'école a démontré sa capacité à former de manière performante l'encadrement supérieur territorial dans une logique professionnelle.

L'INET doit être encore mieux reconnu au sein du monde local. Aussi il apparaît essentiel que la place des élus locaux soit renforcée dans la gouvernance de l'école.

Par ailleurs, la reconnaissance de l'école passe également par son ouverture au monde de l'entreprise, particulièrement celles qui sont les partenaires des collectivités territoriales.

⁴² Manifeste de France Urbaine et de l'APVF concernant l'avenir de la fonction publique territoriale.

Cette ouverture peut passer par le renforcement du nombre de recrutements au titre du 3^{ème} concours mais aussi par 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.

Enfin il pourrait être envisagé de confier à l'INET l'organisation des concours donnant accès à ses formations.

2.6.2. ACCOMPAGNER : un accompagnement renforcé des agents et des collectivités au service de la construction de parcours professionnels

L'amélioration de la GPEC dans les collectivités invite à organiser un accompagnement commun de ces dernières par le CNFPT et les CDG.

Par ailleurs, les objectifs de mobilité des agents et de fluidité inter-fonctions publiques et avec le secteur privé nécessitent de mettre en place des outils associant les CDG et le CNFPT.

*

Proposition 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

L'accompagnement des collectivités dans l'élaboration des plans de développement des compétences par le CNFPT et les CDG pourrait être prévu dans le cadre des conventions régionales sur la gestion des emplois et des compétences.

*

Proposition 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

La généralisation d'un conseil en évolution professionnelle (CEP) dédié au secteur public local apparaît déterminante pour individualiser l'accompagnement des agents confrontés à la nécessité de construire une deuxième carrière.

La mise en place d'un CEP au service de l'ensemble des agents publics territoriaux permettrait d'accompagner le déploiement du CPF dans la FPT.

Cet outil devrait faire l'objet d'un cahier des charges approuvé par l'ensemble des niveaux de collectivités dans le cadre l'organisation représentative des employeurs publics territoriaux.

*

Proposition 23.

Mettre en place un dispositif visant à donner une qualification aux agents qui ne disposent d'aucun diplôme

La fonction publique territoriale se caractérise par la part prépondérante des catégories C et, au sein de ceux-ci, par le poids des agents qui ne disposent d'aucune qualification. Aussi un effort d'accompagnement des non qualifiés est nécessaire pour favoriser leur reconversion éventuelle mais aussi leur employabilité au sein des bassins d'emploi.

Il pourrait être envisagé de rendre éligibles au plan d'investissement dans les compétences (PIC) ces publics dans le cadre d'un dispositif à élaborer dans le détail.

*

Proposition 24.

Dans le cadre des dispositions visant à favoriser la mobilité de l'ensemble des agents, mettre en place des outils spécifiques destinés à l'encadrement supérieur des collectivités locales

La mobilité des agents publics constitue un objectif national bénéficiant déjà de mesures facilitatrices mais qui ont vocation à être renforcées. Au titre de ce renforcement, il paraît essentiel de donner à l'encadrement supérieur des collectivités locales des outils favorisant les mobilités entre les fonctions publiques mais également en dehors de celles-ci.

Ces outils permettraient aux cadres supérieurs territoriaux de connaître des univers professionnels différents, permettant aux collectivités de s'enrichir des apports de cette diversification des parcours et aux organisations d'accueil de bénéficier des compétences de ceux-ci.

Deux dispositifs ont été proposés par l'association des administrateurs territoriaux de France et par l'association des ingénieurs territoriaux de France pour sécuriser ces parcours professionnels diversifiés et inciter à la mobilité :

- L'amélioration de la garantie de rémunération après une fin de mobilité, en détachement ou en disponibilité, hors du secteur public local

Sur le modèle de l'UNEDIC, un complément de rémunération serait versé après cette mobilité, de manière dégressive et sur une durée limitée. Il permettrait au cadre supérieur territorial de disposer d'un délai raisonnable pour retrouver un poste correspondant à l'expérience acquise.

Ce dispositif serait assorti de la transposition dans la fonction publique territoriale du statut d'expert et de directeur de projet, permettant de créer des types de postes en adéquation avec le parcours de ces cadres.

- La mise en place d'un organisme de gestion nationale des carrières sur le modèle de la fonction publique hospitalière.

Cet organisme, qui pourrait être porté par une structure déjà existante, recruterait les cadres intéressés par une mobilité externe à la FPT et une diversification des parcours. Ces cadres effectueraient ainsi leur carrière par voie de détachement, disponibilité et mise à disposition, le rattachement à un employeur unique favorisant leurs transitions professionnelles. Entre deux postes, ils seraient tenus d'exercer des missions d'appui pour les collectivités qui en exprimeraient le besoin et particulièrement dans des territoires à forts enjeux. Ces missions pourraient s'exercer également dans le cadre de la future agence nationale de la cohésion des territoires.

Ces deux dispositifs nécessitent une étude d'impact permettant d'en apprécier les conditions de faisabilité et d'identifier le montant potentiel à mobiliser au sein des produits existants de cotisation.

*

ANNEXES

1. Lettre de mission
2. Liste des personnes rencontrées ou auditionnées
3. Déplacements de la mission
4. Liste des contributions écrites reçues
5. Liste des rapports et de leurs principales propositions

ANNEXE 1 – LETTRE DE MISSION

ANNEXE 2 – LISTE DES PERSONNES RENCONTREES OU AUDITIONNEES

Ministère de l'Action et des Comptes publics	Secrétaire d'Etat auprès du Ministre de l'Action et des Comptes publics	Olivier DUSSOPT
	Directeur de cabinet – Secrétaire d'Etat	Alain TRIOLLE
	Directrice adjointe de cabinet – Secrétaire d'Etat	Caroline KRYKWINSKI
	Chef de cabinet, conseiller en charge des relations avec le Parlement, de la communication et de la presse – Secrétaire d'Etat	Christophe GUERIN-LINXE
	Conseillère fonction publique territoriale et finances locales – Cabinet du Secrétaire d'Etat	Laurence TARTOUR
Ministère du Travail	Conseiller à la formation professionnelle et à l'apprentissage – cabinet de la Ministre	Alain DRUELLE
	Conseillère parlementaire et relations avec les territoires – cabinet de la Ministre	Fanny FOREST-BACCIALONE
	Haut-commissaire aux compétences et à l'inclusion par l'emploi	Jean-Marie MARX
Ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales	Conseiller affaires parlementaires et législatives, relations avec les élus – cabinet de la Ministre	Julien AUTRET
	Conseillère collectivités et institutions locales – cabinet de la Ministre	Pauline MALET
DGCL	Directeur général	Bruno DELSOL
	Sous-directeur	Christophe BERNARD
DGAFP	Directeur général	Thierry Le GOFF
	Sous-directeur de l'encadrement, des statuts et des rémunérations	Stéphane LAGIER
	Directeur de cabinet du directeur général	Pierre CAND
Direction du Budget	Chef de bureau	Stéphane VALOIS
CNFPT	Président	François DELUGA
	Directeur général (jusqu'au 31.12.18)	Vincent POTIER
	Directrice générale (depuis le 1.01.19)	France BURGUY
	Directeur de cabinet	Laurent TRIJOULET
	DGA	Christine CARTHERY
	DGA	Martine FRANCOIS
	DGA et directrice INET	Véronique ROBITAILLIE
	Présidente du Conseil National d'Orientation	Hélène BROCC
FNCDG	Président	Michel HIRIART
	Directeur	Thierry SENAMAUD
	Responsable des affaires juridiques	Cindy LABORIE
ANDCDG	Président et DG du CIG Grande Couronne	Jean-Laurent NGUYER-KHAC

CIG Grande Couronne	DGA	Pierre-Yves BLANCHARD
CSFPT	Président	Philippe LAURENT
	Directeur général	Jean-Robert MASSIMI
CDG 81		Sylvain CALS, Maire d'Arifat
	Sénateur du Finistère Administrateur du CDG 29	Michel CANEVET
	Sénateur du Nord Ancien administrateur de CDG 59	Jean-Pierre DECOOL
AMF	Conseillère technique	Stéphanie COLAS
	Chargée des relations avec le Parlement	Charlotte de FONTAINES
ADF	Directeur général	Pierre MONZANI
Régions de France	Président de la commission finances, personnel, modernisation des pratiques de Régions de France	Etienne BLANC
	Délégué général	Jules NYSSSEN
AMRF	Maire de Ceffons et Président des maires ruraux de la Haute-Marne	Eric KREZEL
APVF	Maire de Relecq-Kerhuon et membre du bureau de l'APVF	Johann NEDELEC
	DG	
ADCF	1 ^{er} Vice-président	Charles-Eric LEMAIGNEN
	Président de Quimperlé Communauté	Sébastien MIOSSEC
FRANCE URBAINE		Eloïse FOUCAUT Chloé MATHIEU Ludovic GROSSET
Communauté urbaine Creusot- Montceau	DGA Ressources	Laurent BOUQUIN
Ville et de la métropole d'Orléans	Directeur des Ressources humaines	Nicolas LONVIN
Ville et Métropole de Nantes	Directrice Emploi et Développement des compétences	Claude ROUSSELET
	Sénateur du Rhône, et ancienne Présidente du CDG69 de 2011 à 2017	Catherine DI FOLCO
FO		Didier PIROT Johann LAURENCY
UNSA		Michel LESTIENNE Sophie HUNEAU

CFDT		Claire LE CALONNEC Véronique SAUVAGE
CGT		Christophe COUDERC Jean-Jacques PAVALEK Jésus de CARLOS
FA-FPT		Bruno COLLIGNON Martine GRAMOND-RIGAL Thierry CHARREIRE
SNDGCT		Emmanuel GROS
AATF	Président	Fabien TASTET
DGC	Président	Jean-Charles MANRIQUE
AITF	Président	Patrick BERGER
		Vincent BIMBARD
ADRHGC	Président	Johan THEURET
		Sarah DESLANDES Frédéric JALIER
Métropole de Bordeaux	DRH	Philippe Del SOCORRO
Ville de Pessac	DGS	Yvan BRÉGEON
	Ancien dirigeant territorial et DG du CNFPT	Christian OLIVERES
ANFH	Directrice générale	Emmanuel QUILLET
	Directeur général adjoint	Bertrand LONGUET

ANNEXE 3 – DEPLACEMENTS

CDG des Côtes d’Armor	Président et Président de la CC Lamballe Terre et Mer	Loïc CAURET
	Directeur général adjoint	Philippe FRANCOIS
CDG du Rhône et de la Métropole de Lyon	Président	Philippe LOCATELLI
	Directeur général	Olivier DUCROCQ
	Directeur général adjoint	Philippe GERARD
CNFPT - Délégation Auvergne Rhône Alpes	Directrice régionale	Séverine DE SOUSA
Préfecture Région Auvergne-Rhône-Alpes	Responsable de la PFRH du SGAR	Véronique COURT
CDG de l’Ain	Président	Philippe REY
	DG	Sylvain PAYRASTRE
CNFPT - Délégation Midi-Pyrénées	Directrice régionale	Sandrine DUSSENTY
	Directrice adjointe Ressources	Caroline VILLA
	Responsable antenne Gers	Valérie BELTRANDO
	Formatrices labellisées	Anne ESCALLE Vanessa FURLAN
Région Occitanie	Directrice des ressources humaines	Laurence PEYRONNEL
SNDGCT section 31-82	DGS Ville de Saint-Jean	Alaric BERLUREAU
CFA CNFPT de Montpellier	Directeur	Jean-Pascal SAMMUTH
CDG Haute-Garonne	Président	Pierre IZARD
	Directrice générale des services	Colette CLAMENS
CDG de Seine-et-Marne	Président	Daniel LEROY, Maire adjoint de Moissy-Cramayel
CDG de la Vienne	Président	Edouard RENAUD
	DG	Jean-Baptiste LE FORMAL
	DGA	Vincent REVUELTA
Conseil départemental de la Vienne	DRH	Cédric CHAUVET
Mairie de Poitiers	DRH	Isabelle JADAUD-PRESSAT
Mairie de Châtelleraut	Vice-Président de la Communauté d'agglomération du Grand Châtelleraut	Gérard PEROCHON
	DGS	Olivier ROUSSARIE
	DRH	Myriam BALIGAND-ROUX
Eaux de Vienne/SIVEER	Président	Jean-Claude BOUTET
	DGS	Yves KOCHER
	DRH	Florence MARTIN
CNFPT – Délégation Poitou-Charentes	Délégué Régional	Martial DE VILLELUME
	Directrice Régionale	Nicole BATY-DEHAUDT

ANNEXE 4 – LISTE DES CONTRIBUTIONS

Dossiers relatifs à la police municipale, à l'offre du CNFPT en matière de VAE, à l'offre du CNFPT en matière d'innovation, à l'offre du CNFPT en matière de management, aux ajustements souhaités par le CNFPT en matière législative et réglementaire, CNFPT

Examen de la gestion du CNFPT par la cour des comptes (exercices 2008 à 2013) : réponse du CNFPT au relevé d'observations provisoires reçu le 28 novembre 2014, CNFPT

Note relative à la rénovation du Centre national de la fonction publique territoriale, CNFPT

Pistes de réforme du troisième concours pour une plus grande ouverture aux salariés du secteur privé, CNFPT

Formation d'intégration pour les contractuels, CNFPT

Pour un dispositif contractuel d'accompagnement régionalisé de la fonction publique, CNFPT

Le dispositif de transition professionnelle proposé par le CNFPT, CNFPT

L'apprentissage et le CNFPT, CNFPT

Note relative à l'articulation des concours, de la formation avec l'emploi des A+, CNFPT

Éléments d'information sur la réactivité de l'offre, son adaptation et sur le management, CNFPT

Nos propositions d'évolution des centres de gestion, FNCDG

L'adaptation des Centres de Gestion en réponse à l'évolution des politiques publiques et aux exigences des employeurs dans un contexte territorial en mutation, FNCDG

Le contexte d'exercice des Centres de gestion en 2018, FNCDG

Retour sur les propositions de la Mission parlementaire, FNCDG

Retour sur les propositions de la Mission parlementaire à la suite de la rencontre du 25 janvier 2019, FNCDG

L'apprentissage en alternance dans les collectivités locales : constat et proposition d'évolution, CSFPT

La formation professionnelle des agents de la fonction publique territoriale. Bilan et perspective, CSFPT

Contribution sur la gestion mutualisée des concours et examens, CDG 35

Contributions, CDG du Rhône et de la Métropole de Lyon

Contributions, CDG 74

Contribution des CDG 23 et 48, transmise par Mme Cécile MOREAU, Directrice du CDG 23

Contributions, ANDCDG

Contribution, CIG de la petite couronne

Recrutement et gestion des carrières des agents des collectivités territoriales, Nadia Sollogoub, Sénateur de la Nièvre

Favoriser les mutualisations pour améliorer la cohérence de l'action et générer des économies d'échelle, AATF (association des administrateurs territoriaux de France)

Réformer la haute fonction publique, AATF

Les Français et le service public local, Ipsos pour l'AATF, octobre 2018, AATF

Pour une réforme équilibrée de la Fonction Publique, AATF

Formation et gestion des carrières des agents des collectivités territoriales, Association des DRH des grandes collectivités territoriales

Contribution sur la formation et la gestion des carrières des agents de collectivités territoriales, ADGCF (association des directeurs généraux des communautés de France)

Note : éléments de réflexion autour de la réforme de la fonction publique – CNFPT et centres de gestion, SNDGCT (Syndicat national des directeurs généraux des collectivités territoriales)

Manifeste de France urbaine et de l'APVF concernant l'avenir de la fonction publique territoriale, France Urbaine et APVF

Note concernant la formation des personnels territoriaux en milieu rural, Christian Peutot, maire de Fay les Nemours, AMRF

Audition sur la formation et la gestion des carrières des agents de la Fonction publique territoriale, AMF (association des maires de France)

Contribution, ADCF (association des communautés de France)

Contribution UNSA Territoriaux, Audition du 8 novembre 2018, UNSA Territoriaux

Les propositions de la CFDT sur le 4^{ème} cycle de concertation : « comment proposer aux agents un accompagnement renforcé dans leurs transitions professionnelles et faciliter la mobilité ? », CFDT Interco

Eléments pour la rencontre avec Monsieur le Sénateur A. de Belenet jeudi 8 novembre au sujet du CNFPT et des centres de gestion, CFDT Interco

Contribution au rapport sur le recrutement et la formation de la filière animation et des ATSEM, CFDT Interco

ANNEXE 5 – LISTE DES RAPPORTS ET DE LEURS PRINCIPAUX AXES

Les quatre rapports cités dans la lettre de mission du Premier Ministre soulèvent un certain nombre de questions et font un ensemble de recommandations :

- Inspection Générale de l'Administration :

Rapport sur l'organisation et les missions des centres de gestion de la fonction publique territoriale et du CNFPT – Bilan, analyse et perspectives d'avenir - mai 2014

Rapport sur la formation des agents territoriaux – Bilan, analyse et perspectives d'avenir - juillet 2014

- Cour des comptes :

Rapport public annuel 2016 – le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) : former mieux, prélever moins

- Inspection Générale de l'Administration et Contrôle Général Economique et Financier : revue de dépenses – Actes de gestion en matière de ressources humaines des collectivités territoriales – juin 2017

1. Les problématiques RH d'ensemble dans les collectivités territoriales

1.1. La GPEC

1.2. Adaptation et reconversion professionnelle

1.3. Individualisation des formations (CPF)

1.4. Formations qualifiantes

1.5. Apprentissage

1.6. Mobilité et formation inter fonctions publiques

2. CNFPT-CDG

2.1. Le fonctionnement du CNFPT

2.1.1. *Modèle organisationnel*

2.1.2. *Offre de formation*

2.1.3. *Régime juridique*

2.1.4. *Régime financier*

2.2. Le fonctionnement des CDG

2.2.1. *Répartition des missions entre le niveau départemental et le niveau régional*

2.2.2. *Financement des CDG*

2.3. L'articulation entre le CNFPT et les CDG

2.3.1. *Evolution des missions des CDG*

2.3.2. *Disparition des CDG*

2.3.3. *Fusion CNFPT/CDG*

2.3.4. *Régionalisation des CDG*

3. **Les concours et l'emploi dans la FPT**

3.1. Organisation des concours

3.2. Gestion de l'observation de l'emploi et des métiers

4. **L'exercice de la fonction RH dans les collectivités (revue de dépenses CGEFI-IGA)**

4.1. Pilotage des dépenses RH

4.2. Renforcement de l'efficience de la fonction RH

4.3. Simplification des procédures et des normes ainsi que du contrôle de l'Etat