



FNC DG

CONGRÈS 2025

Quel service public
à l'horizon 2030 ?

Programme
Détailé

LILLE

4 au 6 juin 2025
www.congres.fncdg.com

CDG⁵⁹

SOMMAIRE

Table ronde n°1.....	p. 04
Atelier n°1.....	p. 15
Focus Partenaires	p. 26
Atelier n°2.....	p. 28
Table ronde n°2.....	p. 36

TABLE-RONDE N° 1

Quel service public local à l'horizon 2030 ?

Grand témoin : Anicet LE PORS

Mercredi 4 juin de 16h à 18h30 - Théâtre Louis Pasteur

Les services publics locaux sont un pilier essentiel de la vie quotidienne des citoyens, assurant des missions variées comme l'éducation, l'action sociale, l'urbanisme ou la mobilité. Pourtant, ces services sont aujourd'hui confrontés à une double pression : d'une part, des contraintes budgétaires croissantes liées à l'inflation, à la transition écologique et à des attentes sociétales de plus en plus élevées ; d'autre part, des mutations profondes (numérique, vieillissement, fracture territoriale) qui imposent de repenser leurs modalités de fonctionnement. Cette tension entre moyens en baisse et besoins en hausse pose la question de la soutenabilité, de l'équité d'accès, et de l'inclusivité des services publics locaux.

Dans ce contexte, les collectivités territoriales doivent faire évoluer leurs modes de gestion, parfois en recourant à l'externalisation ou aux partenariats public-privé, sans toujours garantir une amélioration du service rendu. La centralisation des équipements dans les métropoles, la fermeture de services de proximité et la numérisation accélérée creusent les inégalités territoriales et sociales. Face à ces défis, le service public local doit se réinventer pour rester au service de l'intérêt général. Cette transformation soulève des interrogations sur l'avenir de la décentralisation, l'efficacité des gestions locales et les moyens à mobiliser pour maintenir une offre publique accessible, de qualité et adaptée aux enjeux à venir.

Intervenants

Animatrice : Séverine BELLINA

Grand témoin : Anicet LE PORS, Ancien Ministre de la Fonction publique et des Réformes administratives

Stéphane DELAUTRETTE, Député de la Haute-Vienne, Président de la délégation à la décentralisation aux collectivités territoriales

Philippe LAURENT, Maire de Sceaux, Président du CSFPT

Pierre-André DURAND, Préfet de Région, Président de l'Association du corps préfectoral

Eric LANDOT, Avocat au Barreau de Paris

CADRAGE

Les services publics locaux représentent un maillon essentiel du quotidien des citoyens. De l'entretien des routes à la gestion des crèches, de l'urbanisme à l'action sociale, les collectivités territoriales assurent des missions de proximité vitales, portées par près de deux millions d'agents. Pourtant, ce pilier de la cohésion sociale et territoriale est aujourd'hui confronté à de multiples tensions. Sur le plan financier d'abord, les ressources locales se contractent tandis que les besoins explosent : inflation, hausse des coûts de l'énergie, transition écologique, attentes croissantes de la population, tout cela oblige les collectivités à « faire mieux avec moins », dans un contexte de sobriété contrainte.

Parallèlement, les services publics locaux sont pris dans une dynamique de transformation rapide. La transition écologique impose une profonde mutation des politiques locales : verdissement des mobilités, des bâtiments, des achats, des modes de production et de consommation. À cela s'ajoute la transition numérique et technologique, avec l'émergence de l'intelligence artificielle dans les services municipaux, qui ouvre des perspectives inédites mais soulève aussi des enjeux éthiques, humains et d'accessibilité. Les collectivités doivent répondre à ces défis tout en s'adaptant aux nouvelles réalités sociales : vieillissement de la population, précarisation, montée des attentes citoyennes en matière de qualité et de personnalisation du service.

Dans ce contexte mouvant, les inégalités territoriales se creusent. L'accès aux services varie fortement selon que l'on vive en milieu urbain, périurbain ou rural. Certaines zones territoriales font face à la désertification médicale, à la fermeture de services publics de proximité, à la fracture numérique... Cette hétérogénéité alimente le malaise démocratique et pose la question d'une nouvelle équité territoriale à inventer.

Les services publics sont historiquement construits autour d'un maillage territorial fort, mais ce maillage s'est fragilisé sous l'effet de plusieurs dynamiques :

- Centralisation métropolitaine : les grandes villes concentrent les équipements, les services spécialisés, les investissements
- Rationalisation budgétaire : regroupements d'écoles, fermetures de guichets, réorganisation hospitalière
- Évolution des usages : certains services publics

sont moins fréquentés (poste, perception...), ce qui justifie parfois leur fermeture... au prix d'un désengagement local.

Face à ces mutations systémiques, le service public local est à la croisée des chemins. Il doit se réinventer sans perdre son âme, adapter ses modes de gestion sans renoncer à l'intérêt général, intégrer l'innovation sans exclure, garantir l'équité sans nier la diversité des situations locales. À l'horizon 2030, plusieurs grands défis s'imposent : celui de la soutenabilité, celui de l'inclusivité, celui de l'innovation et celui d'une plus grande efficacité.

En effet, en 2017, 77% du grand public pensaient que les services publics offraient des prestations de qualité mais 45% estimaient, dans le même temps, que la qualité de ces services se dégradait.

Le collectif Nos services publics, dans un rapport publié le 14 septembre 2023, relevait que des injonctions contradictoires s'appuient sur des services publics répondant de moins en moins aux besoins croissants des usagers, une dégradation ressentie de la qualité de l'action publique, un accès aux administrations de plus en plus inégalitaire et des perspectives financières qui annoncent une accentuation du décrochage des moyens publics pour les années à venir. Élaboré depuis janvier 2023 par une centaine de contributeurs (chercheurs, experts, agents fonctionnaires et contractuels des trois versants de la fonction publique, usagers...), ce rapport porte sur de larges champs des politiques publiques (santé, éducation, transports, justice, sécurité...) et analyse les évolutions de chaque secteur depuis une quarantaine d'années.

Les acteurs publics doivent répondre à des exigences nouvelles qui émergent très rapidement au sein de la société comme le vieillissement de la population, l'évolution climatique et énergétique, la concentration des emplois au sein des métropoles mais surtout les nouvelles attentes des usagers. Ces transitions posent différentes questions :

- Évidemment celle du comment faire plus avec des ressources de plus en plus faibles et des dépenses de fonctionnement qui augmentent du fait de l'inflation mais aussi des mesures législatives et gouvernementales
- Mais aussi celle du mode de gestion des services. La gestion du service public peut ainsi être assurée

de manière directe ou bien indirecte.

L'externalisation d'un service public consiste à confier le plus souvent à une entreprise privée ou un établissement public tout ou partie d'une activité qui, jusqu'alors, était assurée directement par la collectivité elle-même. Dans un contexte de maîtrise, voire de réduction des dépenses publiques, la question de l'efficacité des modes de gestion des services publics se pose. En effet, les collectivités réfléchissent à un renforcement de leurs marges de manœuvre budgétaires, par la réduction ou la maîtrise des charges fixes. La question d'externaliser un service se pose également quand manquent les compétences en interne ou pour faire face à une hausse d'activité. Chacun a pu constater le développement d'une offre privée de prise en charge des besoins que ce soit les établissements de santé ou les structures d'hébergement pour personnes âgées ou même les services périscolaires. Toutefois, le service rendu est-il meilleur pour autant ? Est-il accessible à tous ?

Pour certains, confier au privé un service public pourrait permettre de réaliser un meilleur service avec plus de réactivité, une meilleure organisation et un budget mieux maîtrisé. Pourtant, les services privés qui se développent se caractérisent par un coût supérieur au coût des services publics et un accueil parfois décrié. Les partenariats publics privés, ont été créés en 2004, et devaient permettre la réalisation d'équipements complexes ou urgents, et offrir la possibilité aux organismes publics de lancer des projets conséquents sans avoir nécessairement d'importantes capacités d'emprunt, grâce au recours au financement privé. Les PPP permettent de lisser les dépenses, de profiter des innovations, de l'efficacité et du savoir-faire des opérateurs. La personne publique bénéficie également d'une souplesse de gestion et peut concentrer son action sur le contrôle de la qualité et du respect des coûts et des délais. Ces contrats ont toutefois fait l'objet de critiques ces dernières années, tant pour leur complexité que pour leur coût. L'Inspection générale des finances puis la Cour des comptes ont dénoncé les surcoûts induits par les PPP.

- L'accroissement des inégalités dans l'accès aux services publics constitue un autre élément essentiel à prendre en compte pour permettre l'efficacité du service public. La numérisation des services publics et le recul des implantations territoriales des guichets même avec le développement des maisons France services qui donnent parfois le

sentiment d'un service public à éclipses constituent la cause principale « des ruptures d'accès aux droits sanctionnées par le Conseil d'État et la Cour européenne des droits de l'homme ».

Pour autant, il ressortait, en 2022, du baromètre Kantar, que 75% des français estimaient que les services publics avaient su assurer la continuité pendant la crise sanitaire.

Cinq problématiques constitueront le fil conducteur de cette table-ronde :

- Que recouvre la notion de service public local ? Comment a-t-elle évolué et comment évoluera-t-elle à l'horizon de cinq à dix années ?
- **Quels défis devront relever les collectivités territoriales et les établissements publics locaux pour maintenir un service public de qualité ?**
- Quelles évolutions des modes de gestion des services publics locaux et de l'organisation des collectivités territoriales dans un contexte **de contraintes financières, juridiques, organisationnelles ?**
- Comment rendre le service public local plus **efficace ?**
- Un renforcement de la décentralisation est-il souhaitable ?

En introduction, Eric LANDOT définira la notion de service public local et abordera son évolution sous l'influence du législateur, du droit international et communautaire et du juge administratif (15 minutes).

Le service public est une activité d'intérêt général assurée ou assumée par une personne publique, et régie au moins partiellement par des règles de droit public.

C'est cette définition qui est généralement utilisée, soit par le législateur quand il entend créer un service public, soit par le juge quand il lui revient d'apprécier si une activité qui existe déjà peut ou non être qualifiée de service public.

Ainsi, lorsque l'activité est déléguée par la personne publique à une personne privée, la jurisprudence a défini trois critères cumulatifs pour qualifier le service de public : le critère de l'intérêt général auquel doit répondre la mission exercée, celui des prérogatives de puissance publique dont doit être dotée la personne privée, enfin celui du contrôle de l'organisme par les pouvoirs publics (CE, sect., 28

juin 1963, Nancy).

En l'absence de prérogatives de puissance publique, une personne privée doit également être regardée, dans le silence de la loi, comme assurant une mission de service public lorsque, eu égard à l'intérêt général de son activité, aux conditions de sa création, de son organisation ou de son fonctionnement, aux obligations qui lui sont imposées ainsi qu'aux mesures prises pour vérifier que les objectifs qui lui sont assignés sont atteints, il apparaît que l'administration a entendu lui confier une telle mission (CE, sect., 22 févr. 2007, Assoc. du personnel relevant des établissements pour inadaptés).

La jurisprudence administrative a consacré une conception relativement extensible du service public.

Les traités sur l'Union européenne et sur le fonctionnement de l'Union européenne accordent, de leur côté, une place importante au principe de concurrence. Les dispositions traitant des services publics ne se présentent que comme des exceptions à cette règle primordiale, envisagées de manière très restrictive. Dans cette optique restrictive, plusieurs directives ont mis fin à la situation de monopole de certains services publics (comme par exemple la directive qui a entraîné le vote de la loi n°96-659 du 26 juillet 1996 consacrant la généralisation de la concurrence en matière de télécommunications).

Alors que le droit national distingue le service public administratif et le service public industriel et commercial, deux types de services d'intérêt général sont distingués par le droit communautaire :

- Les services d'intérêt général (SIG), services marchands et non marchands que les États considèrent comme étant d'intérêt général et qu'ils soumettent à des obligations spécifiques de service public
- Les services d'intérêt économique général (SIEG) dont la définition est plus restreinte désignant uniquement les services de nature économique soumis à des obligations de service public (transports, services postaux, énergie, communications). Les SIEG sont soumis aux règles de la concurrence, à la seule condition que l'accomplissement de leur mission ne soit pas compromis. Seuls les SIEG sont mentionnés dans les traités européens, sans toutefois être définis.

La notion de service public local est quant à elle inscrite dans le livre IV de la première partie du

Code général des collectivités territoriales (articles L. 1410-1.s.). Ce livre évoque certains modes de gestion du service public local (délégation, contrat de concession, gestion directe, contrat de partenariat), certains services (services d'incendie et de secours, réseaux locaux de télécommunications, communication audiovisuelle, services culturels...).

Le service public local est peu développé dans le CGCT et la majeure partie des activités locales est régie par des textes extérieurs à ce code, comme des lois spéciales ou d'autres codes comme celui de l'urbanisme ou de la commande publique. La notion de service public local s'est aussi construite sous l'influence du juge administratif qui a précisé notamment les trois principes du service public qui sont les principes de continuité, d'égalité, et d'adaptation. D'autres principes sont progressivement venus compléter ces principes traditionnels comme la transparence, la qualité, l'accessibilité, la participation.

Après cette présentation introductive générale sur le service public local, sera évoquée la question des agents permettant l'exercice de ce service public. Anicet LE PORS présentera sa conception du service public, celle qui a présidé à la création de la fonction publique territoriale telle qu'elle existe depuis 1983-1984 et sa vision de l'évolution passée et à venir du service public local (20 minutes).

En 1981, l'alternance politique a marqué un tournant. La réforme statutaire figurait dans le programme commun de gouvernement signé par le parti socialiste et le parti communiste et a été mise en œuvre par le Ministre Anicet LE PORS. Cette réforme s'inscrivait dans le prolongement du statut de 1946.

Le mouvement de réflexion autour de la fonction publique fut accéléré par l'objectif présidentiel d'un projet de loi de décentralisation, dont l'article 1^{er} prévoyait des « garanties statutaires accordées aux personnels des collectivités territoriales ». C'est dans ce contexte qu'Anicet LE PORS a défendu l'idée d'une fonction publique de carrière pour tous.

La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ouvrait la voie à un profond bouleversement de la répartition des pouvoirs au profit des acteurs locaux. Considérée comme la loi fondamentale de la décentralisation, elle consacrait essentiellement

trois évolutions :

- La suppression de la tutelle administrative et financière a priori exercée par le préfet
- Le transfert de l'exécutif départemental et régional au profit d'un élu local
- La région devenant une collectivité territoriale de plein exercice.

La loi du 2 mars 1982 prévoyait qu'elle serait suivie par d'autres lois. Des exigences fortes concernant les agents et leur statut étaient exprimées. En effet, le transfert de l'exécutif à un élu local interrogeait sur le statut applicable aux personnels.

Le statut général de la fonction publique, promulgué le 13 juillet 1983, et aujourd'hui inscrit dans le code général de la fonction publique, devait permettre l'autonomie des collectivités locales tout en offrant des garanties de carrière aux agents qui soient comparables à celles des agents de l'État.

Plusieurs principes fondamentaux ont servi de base au statut général :

- L'égalité d'accès aux emplois publics, proclamé par l'article 6 de la Déclaration de 1789, qui impose que, dans les nominations de fonctionnaires, il ne soit tenu compte que de la capacité, des vertus et des talents
- La neutralité : Le service public doit être guidé selon l'intérêt général, sans être influencé par les intérêts privés
- L'indépendance du fonctionnaire vis-à-vis du pouvoir politique comme de l'arbitraire administratif. La justification première du statut de la fonction publique est de protéger les fonctionnaires contre les pressions du politique. C'est pour cette seule raison qu'il fut inventé. Le principe en était simple : l'emploi du fonctionnaire ne doit pas être menacé s'il refuse d'obéir à un ordre illégal
- La continuité : un service public doit fonctionner de manière continue et régulière, sans autres interruptions que celles prévues par la réglementation en vigueur. Un service public répond à un besoin essentiel qui doit être satisfait en permanence
- La mutabilité : L'adaptabilité du service est la condition nécessaire pour suivre l'évolution des besoins d'intérêt général. Cette condition justifie les mutations qui interviennent régulièrement dans les services publics, qui doivent s'adapter tant aux progrès de la technique qu'à l'évolution de la demande sociale. Ce qui implique qu'aucun obstacle juridique ne doit s'opposer aux changements à accomplir
- La responsabilité, qui fait du fonctionnaire un

citoyen à part entière, pour assumer pleinement sa responsabilité de service public

- Le principe de parité qui signifie l'égalité de traitement entre les fonctionnaires des 3 fonctions publiques. Il se manifeste principalement par :
 - ◇ des droits et obligations communs aux trois fonctions publiques
 - ◇ l'affirmation du principe de mobilité entre les fonctions publiques (mise à disposition, détachement, intégration, concours interne...)
 - ◇ la mise en place d'une parité des rémunérations, principales et accessoires
- L'unité de la fonction publique qui se caractérise par la mise en œuvre dans les trois versants d'un système de carrière et d'un régime de déontologie commun.

Le statut de la fonction publique s'est aussi construit autour de trois types de valeurs :

- Les valeurs fondamentales républicaines : liberté, égalité, fraternité, droits de l'homme, démocratie, dignité, justice
- Les valeurs de service public : légalité, égalité d'accès, adaptabilité, continuité, efficacité, efficience, qualité, sécurité, redevabilité, exemplarité
- Les valeurs humaines dans l'activité professionnelle : engagement, désintéressement, probité, respect, bienveillance...

La reconnaissance de la spécificité des collectivités locales devait être la contrepartie de l'uniformisation de la fonction publique découlant des deux principes d'unité et de parité. Le législateur devait donc concilier les garanties accordées aux agents et le principe de la libre administration des collectivités locales. Ce principe à valeur constitutionnelle, a pour corollaire le principe selon lequel les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

Après avoir évoqué la conception de service public local et les ressources humaines des collectivités territoriales permettant l'exercice de ce service public, la troisième partie de la table-ronde évoquera la question des moyens financiers des collectivités de leur organisation et leurs collaborations avec l'Etat.

Plusieurs propositions sont inscrites dans les différents rapports liés à la décentralisation ces derniers mois.

La première partie du rapport RAVIGNON s'intitule :

revoir la décentralisation française pour associer toujours à l'attribution d'une responsabilité politique, le transfert de compétences cohérentes et la disposition de moyens financiers nécessaires.

Renforcer l'efficacité du service public local passe par celui aussi de la démocratie locale. Pour permettre ce renforcement, plusieurs pistes de réorganisation des collectivités territoriales sont posées dans les rapports de Boris RAVIGNON sur le coût du millefeuille administratif et d'Eric WOERTH « *décentralisation, le temps de la confiance* », de mai 2024.

Les propositions relèvent de plusieurs axes :

- Clarifier les compétences des collectivités territoriales et des EPCI
- Renforcer les moyens d'action à disposition des collectivités et notamment leur pouvoir réglementaire
- Améliorer les conditions d'exercice des élus locaux
- Simplifier l'organisation des EPCI en en créant qu'un seul type et en leur permettant plus largement de fonctionner via la contractualisation
- Réformer les finances publiques locales en simplifiant les schémas de financement des collectivités
- Renforcer le rôle du CNEN et ses moyens en lui laissant un délai suffisant pour analyser de manière approfondie des projets de lois et de décrets mais aussi en lui permettant de financer des expertises
- Réduire un certain nombre de normes dont le poids et la complexité apparaissent excessifs
- Généraliser les études d'impact des projets de texte ou les compléter d'une rubrique consacrée aux impacts sur les collectivités territoriales
- Renforcer les liens Etat-collectivités territoriales en offrant aux collectivités une ingénierie renforcée et des coopérations mieux coordonnées par le Préfet.

De manière générale, deux intervenants pourraient lors de cette partie de la table-ronde évoquer leur vision de la décentralisation et leurs propositions pour permettre de renforcer l'efficacité du service public local :

- **Stéphane DELAUTRETTE, Député de la Haute-Vienne, Président de la délégation à la décentralisation et aux collectivités territoriales**
- **Philippe LAURENT, Maire de Sceaux, président du CSFPT**

Puis, plusieurs thématiques seront abordées.

Stéphane DELAUTRETTE et Philippe LAURENT pourraient être amenés à réagir une dizaine de minutes chacun quant au contexte, à l'évolution de la décentralisation et aux préconisations formulées sur ces problématiques :

L'évolution des compétences des collectivités et du mode de gestion des services publics

Les rapports RAVIGNON et WOERTH soulignent que quarante ans après l'entrée en vigueur des lois de décentralisation, le transfert d'un certain nombre de compétences aux collectivités territoriales a permis des améliorations substantielles dans la qualité des services publics, mais que demeure un enchevêtrement des compétences qui fragilise l'efficacité du service public. Ils formulent plusieurs propositions visant à revoir le champ de compétences des collectivités territoriales, comme par exemple :

- Unifier toute la gestion immobilière et matérielle des écoles au profit des collectivités déjà en charge du bâtiment
- Compléter les compétences du bloc local en matière de logement et d'habitat
- Expérimenter la délégation aux aides à la rénovation énergétique aux grandes intercommunalités volontaires
- Renforcer les compétences des départements en matière de prévention des aléas climatiques
- Faire de la région l'échelon des transitions écologiques et du développement économique
- Faire du bloc communal le chef de file en matière de sport
- Achever la départementalisation des SDIS en prévoyant le financement intégral de ces établissements par les départements
- Attribuer au maire le pouvoir de police spéciale des débits de boissons.

Il convient de redéfinir le rôle de chaque échelon, la complexité liée à l'enchevêtrement des compétences nuit à l'efficacité de l'action publique.

Le rapport RAVIGNON formule trois propositions en vue de simplifier les règles applicables en matière de commande publique :

- Supprimer, concernant les marchés de fournitures et de services au-delà de 90 000 €, la formalité d'une publicité obligatoire au BOAMP
- Relever les seuils de passation d'un marché à procédure adaptée de 40 000 € à 150 000 € pour les fournitures et les services et de 100 000 € à

250 000 € pour les travaux

- Faciliter le recours aux groupements de commande en assouplissant les règles pour les petits groupements de commande et en prévoyant la possibilité de rejoindre a posteriori le groupement.

L'organisation des collectivités territoriales

Le rapport RAVIGNON formule la proposition de relancer le mouvement de fusions volontaires entre communes et entre intercommunalités grâce à des mécanismes incitatifs financiers.

La commune nouvelle est une forme de regroupement de communes limitrophes renouvelée par la loi RCT de décembre 2010. Ce texte avait été renforcé par la loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 qui visait à faciliter la création de communes nouvelles face au constat que 90% des communes comportaient moins de 2 000 habitants. Le cadre juridique a de nouveau été modifié par la loi n° 2019-809 du 1^{er} août 2019 dont l'objectif était également de faciliter la création et l'organisation des communes nouvelles mais en prenant mieux en compte les spécificités de leur territoire.

Au 1^{er} janvier 2025, la France compte 845 communes nouvelles sur l'ensemble du territoire métropolitain, rassemblant 2 680 communes et près de 2 876 000 habitants. A cette même date, 110 anciennes communes sont devenues 46 communes nouvelles.

Entre 2010 et 2014, une première réforme avait fait passer le nombre d'intercommunalités de 2611 à 2145.

Au 1^{er} janvier 2017, suite à la loi NOTRe du 7 août 2015, une seconde réforme de la carte intercommunale, plus ambitieuse, avait réduit de 40% le nombre d'intercommunalités.

Au 1^{er} janvier 2017, le nombre de communautés était passé à 1266.

Les 1254 intercommunalités actuelles comptent chacune 28 communes et 55000 habitants en moyenne. La population française se répartit équitablement entre communautés de communes (pour un tiers), communautés d'agglomération (pour un tiers) et métropoles et communautés urbaines (pour un tiers).

Le rapport WOERTH pose également des pistes de réforme de l'intercommunalité :

- Simplifier les intercommunalités autour d'un seul statut juridique associé à une liste unique de

compétences obligatoires

- Engager un processus de dissolution des pôles d'équilibre territorial et rural et d'une partie des syndicats intercommunaux. Les PETR sont des établissements publics constitués par accord entre EPCI à fiscalité propre, au sein d'un périmètre d'un seul tenant et sans enclave, en vue de mener des actions d'intérêt commun et d'élaborer un projet de territoire définissant les conditions du développement économique, écologique, culturel et social dans le périmètre du pôle d'équilibre territorial et rural

- Renforcer la place des maires au sein des EPCI en donnant la possibilité à la conférence des maires de voter une motion d'alerte
- Rendre obligatoire l'adoption d'un pacte de gouvernance, d'un pacte fiscal et financier et d'un projet de territoire.

Les rapports WOERTH et RAVIGNON évoquent aussi la gouvernance publique locale avec la question des élections locales et la création d'un statut de l'élu local tel que proposé dans les propositions de loi déposées notamment par les Députés SPILLEBOUT et JUMEL et le Sénateur DARNAUD. Le rapport WOERTH propose aussi de revenir sur le non-cumul des mandats.

L'évolution des finances publiques locales

Les collectivités territoriales ont été appelées à participer à l'impératif de redressement des comptes publics.

Dans cette optique, la Cour des comptes examinant les modalités possibles de cette participation des collectivités au redressement des finances publiques, avait proposé, constatant en 2024 une hausse des dépenses des collectivités, de fonctionnement comme d'investissement, plus élevée qu'en 2023, un ralentissement de l'évolution des recettes en tant qu'instrument d'action sur les dépenses des collectivités, compte-tenu de leur règle d'équilibre budgétaire.

Cependant, la Cour soulignait elle-même les motifs, externes aux collectivités, d'augmentation des dépenses de fonctionnement et, parmi elles, les dépenses de personnel qui ont augmenté du fait des mesures judiciaires entrées en vigueur en 2022, 2023 et 2024, prises par le Gouvernement lui-même sans y associer étroitement les employeurs territoriaux... Ce qui n'a pas empêché la Cour de préconiser « un retour progressif des effectifs des

collectivités à leur niveau du début des années 2010, soit une réduction de 100 000 emplois » par le non remplacement de départs en retraite pour permettre des économies sur ce poste représentant un quart des dépenses de fonctionnement.

Encore faut-il nuancer le poids de ces dépenses, sachant que la part des charges de personnel sur les dépenses de fonctionnement est, en général, plus élevée pour les communes, CCAS, CIAS, SDIS. Elle atteint par exemple 58% des dépenses de fonctionnement dans les communes de 350 agents et plus, et 38% dans les communes de moins de 20 agents, lorsque cette part représente 21% pour les départements et 15% pour les régions, selon la publication FNCDG-ANDCDG « 10 groupes d'indicateurs « repères », pour le pilotage des ressources humaines » (2023).

Si les dépenses des collectivités représentaient, en 2023, 17,8% dans l'ensemble des dépenses publiques, soit 9,9% du PIB, « les collectivités territoriales ont conforté ces dernières années leur place de premier investisseur public, à hauteur de 58% du total en 2022 », ainsi que le soulignait en octobre 2023 le rapport de l'IGF sur l'investissement des collectivités territoriales, lequel relevait également la nécessité de « concilier cohérence de l'action publique, équilibre nécessaire des comptes publics et principe de libre administration » et le fait que « les collectivités attendent d'abord de l'État une prévisibilité de leurs ressources ».

Plus précisément, le Baromètre de la commande publique de septembre 2024 (Banque des territoires – Intercommunalités de France) soulignait que l'analyse de la répartition des achats publics révèle le rôle prépondérant des collectivités locales et de leurs satellites dans la commande publique française. En 2023, ils représentent 67% du total des achats, se décomposant ainsi : 50% pour les collectivités directement, 14% pour les bailleurs sociaux publics, et 3% pour les établissements publics locaux (au sein des collectivités locales, le bloc communal, composé des communes et des intercommunalités, concentre 72% des achats).

Cette prédominance souligne l'importance des décisions prises au niveau local dans la commande publique et ce rapport relève également que, parmi ses bénéficiaires, 49% des achats publics ont été attribués à des PME (une proportion en hausse depuis 2019), soulignant au passage l'impact de cette commande publique sur l'économie locale sachant que l'État et ses opérateurs publics ne

représentent, respectivement, que 14% et 8% des achats. Dans ces conditions, ce Baromètre concluait que « cette répartition met en évidence la décentralisation effective des dépenses publiques en France, avec un poids significatif des acteurs locaux dans les investissements et les achats de services ».

La préoccupation de l'évolution des charges pesant sur les collectivités territoriales, déjà évoquée par la Coordination des employeurs territoriaux, est encore considérablement renforcée par la hausse de trois points du taux des cotisations dues par les employeurs à la CNRACL, après celle déjà intervenue en 2024, mais prévoyant encore trois nouvelles augmentations de ce taux, de même ampleur, en 2026, 2027 et 2028. Cette hausse, décidée sans concertation avec les employeurs territoriaux, pèse très lourdement sur le budget des collectivités territoriales et représente près de 38% d'augmentation.

Le rapport du Sénat « Libre administration, simplification, libertés locales : 15 propositions pour rendre aux élus locaux leur pouvoir d'agir » (6 juillet 2023) constatait non seulement un affaiblissement du pouvoir d'agir des élus locaux du fait, entre autres, que les champs du droit encadrant l'action des collectivités dans l'exercice de leurs compétences connaissent une inflation normative et une complexité croissante représentant un frein à la liberté quotidienne d'action des élus locaux, mais il soulignait également sévèrement les réformes qui ont substantiellement réduit l'autonomie fiscale des collectivités entamant le principe d'autonomie financière. Ce rapport regrettait alors une remise en cause du principe de compensation au coût historique des compétences transférées, dans la mesure où l'exercice de certaines compétences représentent des charges dynamiques excédant largement la compensation au coût historique...

Les rapports WOERTH et RAVIGNON proposent de restaurer des leviers fiscaux afin de permettre aux collectivités territoriales de disposer des ressources associées et assumées face à leurs politiques mais aussi de relancer la péréquation financière afin de réduire les écarts de ressources et de charges.

En vertu des dispositions de l'article 72-2 de la Constitution, « les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en oeuvre.

Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice.

Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ».

Si cet article pose le principe de l'autonomie financière des collectivités territoriales avec des recettes fiscales et d'autres ressources propres qui représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. Pour autant, le pouvoir fiscal s'est considérablement réduit avec la suppression de plusieurs impôts directs locaux comme la taxe professionnelle et la taxe d'habitation sur les résidences principales.

Comme le soulèvent plusieurs rapports, les dispositifs de péréquation comme les dotations de l'Etat sont aujourd'hui complexes et les écarts perceptibles entre les collectivités et les territoires ont un impact sur la qualité des services publics offerts aux usagers.

Ces rapports préconisent de définir de nouveaux schémas de financement visant à attribuer à chaque collectivité des ressources cohérentes avec leurs missions, tant au regard de l'assiette que de la dynamique.

Le rapport WOERTH propose la création d'une gouvernance des finances locales qui aurait pour objet d'établir un dialogue annuel et pluriannuel pour négocier les niveaux de recettes tant en donnant une autonomie renforcée à chaque strate de collectivités.

Pierre-André DURAND, Préfet d'Occitanie et de la Haute-Garonne et Président de l'association du corps préfectoral, évoquera l'état des relations entre les collectivités territoriales et les Préfets et comment l'Etat peut contribuer à renforcer l'efficacité du service public local (15 minutes).

Concernant le renforcement des liens entre l'Etat et les collectivités territoriales, le rapport WOERTH propose que, dans le cadre du guichet France simplification, dans chaque préfecture soit mise en place une cellule de simplification et d'appui juridique dotée de deux rôles :

- Des juristes auraient vocation à appuyer les collectivités territoriales en matière juridique et procédurale et à accompagner les Préfets dans la gestion de leur pouvoir de dérogation en cas de normes qui font obstacle à des projets d'utilité publique
- La cellule centraliserait et ferait remonter les normes trop complexes à la DGCL pour simplification ou suppression.

Ce même rapport évoque l'instauration d'une obligation de mobilité dans une administration déconcentrée ou décentralisée pour tout fonctionnaire d'Etat avant d'accéder à un poste à responsabilité, afin qu'il ait une meilleure connaissance du monde territorial.

Le rapport RAVIGNON propose d'ouvrir un nouveau chantier de déconcentration dont l'un des axes consisterait à conforter l'autorité des Préfets sur l'ensemble des services de l'Etat, y compris ceux sur lesquels ils ne disposent pas aujourd'hui d'autorité directe.

Le rapport WOERTH va plus loin encore dans l'appui aux collectivités en préconisant la création d'une dotation unique d'investissement à usage flexible confiée aux Préfets.

La Cour des comptes avait publié le 21 novembre 2022 un rapport sur le contrôle de légalité et le contrôle des actes budgétaires des collectivités territoriales en préfecture. Ce rapport précisait qu'en 2021, 6,12 millions d'actes réglementaires avaient été transmis en préfecture, soit une hausse de 22% sur six ans. Environ 20% de ces actes avaient été contrôlés par les services chargés du contrôle de légalité. En 2021, 288 552 actes budgétaires

avaient été reçus par les services du contrôle des actes budgétaires, et 57% de ceux-ci avaient fait l'objet d'un contrôle.

Afin de prioriser les contrôles à effectuer, trois thématiques ont été identifiées : les actes relevant de la commande publique, ceux relevant de la fonction publique territoriale et ceux relevant du droit de l'urbanisme. Le rapport de la Cour des comptes aborde également les interventions économiques qui font également l'objet d'une attention particulière depuis l'entrée en vigueur de la loi NOTRe du 7 août 2015.

La Cour des comptes estimait qu'en dépit de la mise en œuvre plan préfecture nouvelle génération (PPNG) qui entendait renforcer les contrôles budgétaires et de légalité, la qualité du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire était trop hétérogène et insuffisant.

La Cour des comptes formulait trois propositions pour conforter le contrôle de légalité et des actes budgétaires :

- La nécessaire professionnalisation des services de l'Etat qui doit passer par une augmentation des effectifs (190 postes) et une meilleure formation
- Un plus grand soutien au réseau déconcentré, notamment en expérimentant la création de plateformes régionales d'appui et un élargissement du rôle du pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL)
- La réalisation de certains contrôles de légalité par les directions départementales des territoires (DDT) et par les directions départementales des finances publiques (DDFiP) pour le compte du préfet.

La dernière partie de la table-ronde évoquera les enjeux écologiques et numériques qui pèsent sur les collectivités territoriales et sur l'organisation du service public local.

La transition écologique repose sur la sobriété, la réduction de l'usage des énergies fossiles et une prise en compte élargie des enjeux environnementaux. Elle implique également une mobilisation des acteurs au-delà de la seule sphère publique. Les collectivités territoriales et les services publics locaux, sont en première ligne de cette transition, entre la rénovation énergétique des bâtiments locaux, la gestion des déchets ou encore celle de l'eau. Cependant, il s'avère que ces dernières peuvent se retrouver sans moyen pour accompagner ces transitions.

La transition écologique et énergétique est une thématique de plus en plus encadrée. Par exemple, la loi de 2021 « Climat et Résilience » compte 305 articles s'articulant autour de 5 thématiques différentes : la consommation, la production et le travail, les déplacements, les logements et l'artificialisation des sols et l'alimentation. De nombreux objectifs sont à atteindre aussi bien au niveau local qu'au niveau national comme la neutralité carbone en 2050 ou encore la réduction de 40% des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2040.

De plus, dans ce contexte, les collectivités locales doivent faire face à diverses pressions comme celles des citoyens ou encore la pression du climat lui-même (incendies, inondations).

Par ailleurs, la mise en œuvre de ces transitions impliquent des tensions entre de l'investissement à long terme et des budgets annuels contraints, une recherche complexe de financement (subventions, partenariats public-privé...).

L'objectif de la transition écologique et énergétique peut également faire émerger de nouvelles coopérations territoriales entre collectivités mais aussi une participation citoyenne avec des budgets participatifs, budgets verts, ateliers citoyens afin de mener des campagnes de sensibilisation. Cette transition doit nécessairement aussi s'accompagner d'une action vers les agents publics. Dans le rapport du Sénat n°87 (2023-2024) « Engager et réussir sa transition écologique », il est exprimé que la première clé de réussite de la transition est la formation et la sensibilisation de tous les acteurs, à savoir les élus locaux, les collaborateurs, les agents publics. Le rapport préconise également de susciter l'implication citoyenne.

Concernant la transition numérique, la ville de Chartres expérimente une intelligence artificielle en tant qu'assistance virtuelle. Le standard de la ville de Chartres enregistre entre 300 et 400 appels par jour, le rôle de l'IA, nommé C'LIA, étant de décharger les agents du nombre important d'appels.

Cette IA permet de transmettre les appels des administrés vers le bon interlocuteur, elle prend en charge les demandes simples ou encore soutient les agents.

La délégation à la prospective du Sénat a choisi comme thème de travail pour l'année 2024 l'intelligence artificielle. Dans ce cadre, un rapport thématique relatif à l'intelligence artificielle et les

territoires a été publié. Il ressort de ce rapport plusieurs recommandations. En effet, le rapport préconise de maximiser l'impact positif de l'intelligence artificielle (IA) et de minimiser les risques liés à l'IA.

Le rapport dresse toute une série de propositions afin d'améliorer l'efficacité et le rapport entre l'IA et les collectivités :

- Mieux connaître et mieux organiser la production et l'exploitation des données numériques territoriales
- Affirmer le principe de propriété collective des données publiques locales
- Mettre en production des systèmes d'IA à travers la pratique de l'expérimentation, préalable à la diffusion des bonnes pratiques
- Privilégier les outils d'IA souverains
- Orienter les choix vers des IA frugales
- Garantir une couverture complète du territoire en infrastructure numérique
- Rechercher la mutualisation des compétences locales en IA
- Former dans les collectivités les utilisateurs actuels et futurs de l'IA
- Anticiper la reconversion des agents dont les tâches vont être automatisées
- Mettre en place une gouvernance locale participative de l'IA.

Le rapport d'information sénatorial n°447 (2024-2025), « *L'intelligence artificielle va-t-elle révolutionner l'univers des collectivités territoriales ?* » pointe les exemples de collectivités ayant intégré l'IA dans leur fonctionnement et les enjeux ainsi que les limites de l'IA.

Philippe LAURENT pourrait être amené à répondre aux questions suivantes :

- La transition est-elle une contrainte ou une opportunité de transformation du service public local en profondeur ?
- Comment transformer les services publics locaux pour qu'ils soient plus durables, plus résilients, numérisés ?
- Comment garantir l'égal accès au service public ?
- L'intelligence artificielle est un enjeu majeur qui va bouleverser les organisations publiques. Comment intégrer cette nouvelle technologie ? Quel impact sur les services publics locaux ?

ATELIER N° 1

La mise en oeuvre des accords négociés, l'exemple de la PSC

Jeudi 5 juin de 9h30 à 11h30 - Salles 3.5/3.6

Dans la Fonction publique, comme le rappelait l'étude d'impact du projet de loi de transformation de la fonction publique, le dialogue social s'est longtemps limité aux seules consultations des instances représentatives du personnel. La loi du 5 juillet 2010 affichait la volonté de moderniser en profondeur le dialogue social et s'articulait autour de plusieurs orientations dont la promotion de la négociation dans la fonction publique.

En effet, la loi du 13 juillet 1983 ne reconnaissait que la négociation salariale. En 2010, la négociation a été ouverte à un vaste champ : carrière et promotion professionnelle, formation, action sociale, hygiène, sécurité et santé au travail, insertion professionnelle des handicapés ou égalité professionnelle entre les hommes et les femmes. Un rapport publié en avril 2020 mettait en évidence le fait que peu d'accords négociés avaient été signés dans la fonction publique tant au niveau national que local. Au niveau national, 4 accords avaient été signés entre 2010 et 2020 dont ceux sur les RPS en 2013 ou PPCR en 2015.

La loi déontologie du 20 avril 2016 avait modifié les modalités de calcul de la règle de l'accord majoritaire afin de faciliter la signature des accords. L'un des objectifs poursuivis par le Gouvernement, dans le cadre de la loi de transformation de la fonction publique, était de promouvoir un dialogue social plus stratégique, efficace et réactif. Aussi, l'ordonnance du 17 février 2021 visait à donner aux employeurs territoriaux les moyens de trouver les solutions collectives les plus adaptées aux enjeux des territoires et des services publics. Les accords passés entre représentants des administrations et représentants des fonctionnaires se sont multipliés (protocoles d'accord sur l'amélioration des carrières et l'évolution de l'action sociale dans la fonction publique, sur la précarité, sur les risques psychosociaux...) et ont été encouragés avec l'ordonnance du 17 février 2021.

Intervenants

Animateur : Hugues PERINEL

Isabelle FLORENNES, Sénatrice des Hauts-de-Seine

Jean-Marc FRIZOT, 3^{ème} Vice-Président de la FNCDG, Vice-Président du CDG de Saône-et-Loire

Emmanuelle ABINAL, Directrice du CDG de Lozère, Vice-Présidente de l'ANDCDG

Hélène GUILLET, Directrice du CDG de Loire-Atlantique

Valérie BOUVIER, Directrice du CDG de Haute-Savoie

Lorène CARRERE, avocate, Cabinet Seban et associés

Marjorie ABBAL, avocate, Cabinet Seban et associés

Damien MARTINEZ, Fédération CGT des services publics

Pascal KESSLER, Secrétaire Général de la FA-FPT

CADRAGE

Le dialogue social est longtemps apparu incompatible avec la conception hiérarchique et statutaire de la fonction publique. Ce n'est qu'en 1946 que le droit syndical est reconnu aux fonctionnaires et que les premières instances paritaires de consultation sont mises en place. Les fonctionnaires bénéficient des droits sociaux affirmés dans le Préambule de la Constitution de 1946, et notamment, de la liberté syndicale et du droit à la participation.

Dans la continuité des tendances observées en 2023, la très grande majorité des collectivités interrogées dans le cadre du baromètre HoRHizons 2025 estimaient en 2024 que la qualité du dialogue social était restée constante (79,5% contre 77,6% en 2023 contre 69,9% en 2020). 12,8% des collectivités, majoritairement les EPCI, estimaient même que le dialogue social s'était amélioré (+3,3 points par rapport à 2023).

Ce sont les sujets abordés en eux-mêmes (PSC, régime indemnitaire, temps de travail, forfait mobilité...) qui contribuent majoritairement à l'amélioration de la qualité du dialogue social pour environ une collectivité sur deux. La place accordée à la négociation collective constitue également un autre facteur d'évolution du dialogue social.

27,5% des collectivités interrogées dans le cadre du baromètre HoRHizons 2025 déclarent avoir conclu un ou des accords négociés, majoritairement les régions, les métropoles, les communautés urbaines et les communautés d'agglomération.

La thématique principale de ces accords est la protection sociale complémentaire (75% des collectivités ayant conclu un accord). Les répondants évoquent également la conclusion d'accords en matière de santé et de médecine (22%), de remplacement et de recrutement (16,5%), de rémunération (16,4%), la qualité de vie au travail (14,5%), le temps de travail (14%), le télétravail (11,4%).

77,5% des communes de moins de 3 500 habitants évoquent la conclusion d'un accord en matière de PSC, ces collectivités étaient moins engagées en matière de prévoyance et de santé que les structures de plus grande taille et relèvent des comités sociaux territoriaux des Centres de gestion pour les négociations.

Les employeurs territoriaux semblent davantage avoir recours à la conclusion d'accords négociés dans un contexte de recherche permanente de leviers pour développer l'attractivité des collectivités.

Pourtant, ce renforcement de la place de la négociation collective dans la gestion des ressources humaines des collectivités territoriales est relativement récent.

L'étude d'impact du projet de loi de transformation de la fonction publique en date de février 2019 soulignait qu'à l'inverse de la négociation collective en droit du travail, la consécration juridique de la négociation dans la fonction publique n'avait pas remis en cause la situation statutaire et réglementaire dans laquelle sont placés les fonctionnaires vis-à-vis de l'administration. Les stipulations des accords majoritaires ne liaient pas juridiquement l'administration et ne constituaient qu'une valeur d'engagement « moral et politique ».

Les différents accords signés ces dernières années par les collectivités ou établissements publics territoriaux avec les organisations syndicales concernaient principalement l'évolution du temps de travail ou des rémunérations.

Par exemple, l'agglomération Béziers Méditerranée avait signé en juillet 2016 un accord avec les syndicats pour relever le temps de travail à la hauteur de la durée légale de 1607 heures. L'accord prévoyait deux évolutions :

- L'augmentation du temps de travail
- La suppression du congé de fin de carrière
- Mais également des compensations sociales (prévoyance, dispositif de santé complémentaire, adhésion au comité des œuvres sociales).

Concernant la rémunération, l'accord signé en juillet 2016 prévoyait une évolution des rémunérations et des mesures en faveur du pouvoir d'achat avec un abonnement gratuit à la médiathèque et à la piscine.

Rennes Métropole, la Ville de Rennes et son CCAS avaient mené entre 2014 et 2017 une démarche « agenda social », consistant à définir les conditions et le contenu d'un cycle de négociations avec les représentants du personnel sur une période pluriannuelle. Quatre thématiques jugées prioritaires avaient été inscrites dans ce plan de travail : déroulement de carrière, régime indemnitaire, égalité professionnelle, et qualité de vie au travail. Tous ces thèmes avaient fait l'objet d'accords ou de décisions dès 2015, jusqu'en 2017.

Un nouvel accord collectif a été signé le 3 octobre 2024 par la maire de Rennes et Présidente de Rennes métropole, et les organisations syndicales, pour revaloriser le pouvoir d'achat des agents de la ville de Rennes, de Rennes Métropole et du CCAS.

Cet accord collectif définit le cadre des évolutions indemnitaires sur la période 2025-2027.

Un accord de méthode avait été signé avec trois des quatre organisations syndicales représentatives au sein des trois collectivités en mars 2024 afin de structurer le travail à mener, définir les axes d'évolution du dispositif actuel, séquencer les revalorisations et arrêter les modalités de mise en œuvre.

Sur la base de cet accord de méthode, la Ville de Rennes, Rennes Métropole et le CCAS ont engagé des discussions avec les organisations syndicales signataires afin d'aboutir à l'accord collectif.

Au niveau national, un modèle de protocole en matière de droits syndicaux avait été adopté en juillet 2019 par le CSFPT après 18 mois de travaux dans un groupe de travail associant élus et représentants des organisations syndicales.

Ce protocole précisait notamment :

- Les moyens matériels et financiers de fonctionnement
- Les modalités d'attribution des décharges d'activité de service et autorisations d'absence syndicales
- Les modalités de leur remboursement aux collectivités.

Le 13 juillet 2021 a été signé le premier accord sur le télétravail dans la fonction publique entre la Ministre de la fonction publique, les neuf organisations syndicales des trois versants de la fonction publique, et les employeurs territoriaux et hospitaliers.

Cet accord inédit donnait un cadre clair à toutes les administrations en matière de télétravail et avait pour vocation de constituer un appui pour les employeurs avec la diffusion de nouvelles règles et d'un socle commun aux trois versants de la fonction publique.

Les employeurs avaient l'obligation d'engager des négociations locales pour décliner cet accord à leur niveau.

L'article 14 de la loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique habilitait le Gouvernement à prendre toutes dispositions relevant du domaine de la loi afin de favoriser, aux niveaux national et local, la conclusion d'accords négociés entre les autorités administratives et territoriales et les organisations syndicales représentatives de fonctionnaires, en :

- Définissant les autorités administratives et compétentes pour négocier et les domaines de négociation
- Fixant les modalités d'articulation entre les différents niveaux de négociation ainsi que les

conditions dans lesquelles des accords locaux peuvent être conclus en l'absence d'accords nationaux

- Définissant les cas et conditions dans lesquels les accords majoritaires disposent d'une portée ou d'effets juridiques et, le cas échéant, en précisant les modalités d'appréciation du caractère majoritaire des accords, leurs conditions de conclusion et de résiliation et en déterminant les modalités d'approbation qui permettent de leur conférer un effet juridique.

Prise sur le fondement de cet article, l'ordonnance n°2021-174 du 17 février 2021 avait pour objectif, à terme, de développer la culture de la négociation au sein des trois versants de la fonction publique, tant au niveau national que local, en renforçant notamment la portée juridique des accords conclus.

Outre la présentation de l'évolution de la place de la négociation collective dans la FPT et de **son cadre juridique, l'atelier aura pour objet** de poser les problématiques suivantes :

- Quelle portée donner aux accords négociés dans l'ordonnancement juridique ?
- Une pratique normative unilatérale amplement dominante peut-elle être avantageusement rééquilibrée par la conclusion d'accords collectifs négociés ?
- Le renforcement des accords négociés dans la fonction publique ne tend-il pas à rapprocher les secteurs public et privé et à s'écarter des **règles statutaires** ?
- Comment appréhender le champ de **négociation obligatoire** ? en effet, dans **certains domaines précis, les collectivités et établissements publics territoriaux** doivent engager une négociation
- Quelle méthodologie adopter pour permettre la conclusion d'accords au niveau local mais aussi au niveau national ?
- Dans quels domaines le rôle des employeurs territoriaux pourrait être renforcé au niveau national depuis la mise en œuvre de la CET et l'exemple de la négociation nationale en **matière de PSC** ?
- Le rôle des CDG pourrait-il être renforcé pour accompagner la conclusion d'accords au niveau local ?
- Quels sont les principaux axes de l'accord **national signé le 11 juillet 2023 en matière de protection sociale complémentaire** ?
- Comment cet accord sera-t-il transposé législativement et réglementairement ?

- Quelle est la typologie des accords locaux conclus en matière de protection sociale complémentaire ?

En introduction, Lorène CARRERE et Marjorie ABBAL évoqueront le cadre de la négociation collective dans la fonction publique territoriale et son évolution (15 minutes).

Comme le rappelait l'étude d'impact du projet de loi de transformation de la fonction publique, le dialogue social dans le secteur public s'est longtemps limité aux seules consultations des instances représentatives du personnel.

En 2002, dans un livre blanc, le conseiller d'Etat, Jacques FOURNIER constatait que les instances de dialogue social mises en place à la Libération avaient vieilli. Il soulignait combien le dialogue social, assumé au sein d'instances paritaires consultatives, apparaissait comme trop formel et comme n'abordant pas obligatoirement l'ensemble des questions intéressant la situation des agents de la Fonction Publique.

A la suite de ce Livre blanc, et au terme de plusieurs cycles de concertation conduits avec les organisations syndicales, avaient été signés les Accords de Bercy en 2008 par les Ministres en charge de la Fonction Publique et six des huit organisations syndicales représentatives de la Fonction Publique (FSU, CGT, UNSA, CFDT, Solidaires et CGC).

Les accords de Bercy de 2008 s'inscrivaient dans une démarche en cohérence avec la loi du 20 août 2008 qui avait trait au secteur privé.

Ces accords avaient fait l'objet d'une traduction législative dans la loi n°2010-751 du 5 juillet 2010 qui affichait la volonté de moderniser en profondeur le dialogue social et s'articulait autour de plusieurs orientations dont la promotion de la négociation dans la fonction publique.

En effet, la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ne reconnaissait que la négociation salariale.

Dans le cadre des accords de Bercy sur la rénovation du dialogue social, signés le 2 juin 2008, deux engagements avaient été pris : l'amélioration des garanties offertes aux agents investis de mandats syndicaux et la modernisation des moyens syndicaux.

Le premier chantier avait fait l'objet d'avancées législatives dans le cadre de la loi n°2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social, laquelle favorisait le renforcement de la place de la négociation dans la Fonction Publique.

Ainsi, le champ de la négociation est élargi à tous les domaines qui concernent la vie de l'agent : carrière et promotion professionnelle, formation, action sociale, hygiène, sécurité et santé au travail, insertion professionnelle des handicapés ou égalité professionnelle entre les hommes et les femmes. La loi du 5 juillet 2010 a promu le développement de la négociation à tous les niveaux, des négociations locales pouvant être engagées de manière autonome, à l'initiative de l'autorité administrative ou territoriale compétente, ou pouvant s'attacher à mettre en œuvre un accord conclu au niveau supérieur. La loi précisait les critères déterminant les conditions de la validité politique d'un accord et posant le principe de l'accord majoritaire : à partir de 2014, seuls les accords signés par une ou plusieurs organisations syndicales ayant recueilli au moins 50% des voix lors des dernières élections professionnelles organisées au niveau où l'accord était négocié, étaient valides.

Le législateur a tendu à rapprocher de plus en plus les secteurs public et privé, notamment en matière de santé et de sécurité au travail et de dialogue social, avec la création des CHSCT.

Toutefois, le rapport publié en avril 2020 mettait en évidence le fait que peu d'accords avaient été signés tant au niveau national que local. Au niveau national, 4 accords ont été signés entre 2010 et 2020 dont ceux sur les RPS en 2013 ou PPCR en 2015.

La loi déontologie du 20 avril 2016 avait modifié les modalités de calcul de la règle de l'accord majoritaire afin de faciliter la signature des accords.

L'un des objectifs poursuivis par le Gouvernement, dans le cadre de la loi de transformation de la fonction publique, était de promouvoir un dialogue social plus stratégique, efficace et réactif.

Aussi, l'ordonnance n°2021-174 du 17 février 2021 visait à donner aux employeurs territoriaux les moyens de trouver les solutions collectives les plus adaptées aux enjeux des territoires et des services publics.

Le rapport de présentation au président de la République indiquait que l'ordonnance apportait ainsi plusieurs innovations majeures visant à encourager la négociation d'accords collectifs dans les trois versants de la fonction publique, une pratique insuffisamment développée dans les collectivités publiques.

La loi de transformation de la fonction publique avait également pour objet de démontrer son attachement au principe de participation et de le renforcer : la possibilité de conclure des accords négociés produisant des effets juridiques, via

l'ordonnance qui fut prise, en constituant une illustration. Par ailleurs, l'un des défis juridiques relevé a consisté à insérer ces accords dans la hiérarchie des normes, sans contradiction avec la situation légale et réglementaire des agents publics.

Les dispositions du CGFP issues de l'ordonnance n°2021-174 du 17 février 2021 relative à la négociation et aux accords collectifs dans la fonction publique ont également instauré une nouvelle compétence des CDG habilités à participer aux négociations et à conclure des accords collectifs, ce qui conduit à développer le rôle des CDG en tant qu'animateur du dialogue social.

Le nouveau régime juridique applicable en matière d'accords conclus dans la fonction publique est défini aux articles L 221-1 à L 227-4 et R 221-1 à R 227-7 du Code général de la fonction publique.

Ces nouvelles dispositions apportent plusieurs innovations visant à redéfinir le champ des négociations possibles et le cadre de conclusion des accords collectifs.

Les articles L 221-1 à L 221-4 du Code général de la fonction publique déterminent, en fonction du niveau de négociation – national, local ou à un échelon de proximité –, les autorités compétentes et les organisations syndicales représentatives habilitées à engager des négociations.

Les accords peuvent porter sur les domaines suivants (CGFP, article L 222-3) :

- Les conditions et l'organisation du travail, notamment les actions de prévention dans les domaines de l'hygiène, de la sécurité et de la santé au travail
- Le temps de travail, le télétravail, la qualité de vie au travail, les modalités des déplacements entre le domicile et le travail ainsi que les impacts de la numérisation sur l'organisation et les conditions de travail
- L'accompagnement social des mesures de réorganisation des services
- La mise en œuvre des actions en faveur de la lutte contre le changement climatique, de la préservation des ressources et de l'environnement et de la responsabilité sociale des organisations
- L'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes
- La promotion de l'égalité des chances et la reconnaissance de la diversité et la prévention des discriminations dans l'accès aux emplois et la gestion des carrières
- L'insertion professionnelle, le maintien dans l'emploi et l'évolution professionnelle des personnes en situation de handicap

- Le déroulement des carrières et la promotion professionnelle
- L'apprentissage
- La formation professionnelle et la formation tout au long de la vie
- L'intéressement collectif et les modalités de mise en œuvre de politiques indemnitaires
- L'action sociale
- La protection sociale complémentaire
- L'évolution des métiers et la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Les organisations syndicales représentatives de fonctionnaires et les autorités territoriales ont également qualité pour participer à des négociations portant sur tout autre domaine que ceux définis à l'article L 222-3 du Code général de la fonction publique. Ces accords ne peuvent pas contenir de clauses réglementaires.

L'intervention pourrait aussi définir la négociation qui se distingue de la concertation.

Lors d'une conférence organisée par réalités du dialogue social en octobre 2021, Aurélien COLSON, professeur de science politique à l'ESSEC Business School et directeur de l'IRENÉ (Institut de Recherche et d'Enseignement sur la Négociation) rappelait que la négociation se distingue des autres modes de production de normes du cadre social applicables aux agents de la fonction publique :

- L'information : processus dans lequel la puissance publique présente un projet à des agents et les en informe
- Une consultation : processus par lequel la puissance publique présente un projet à des agents, collecte leurs avis et l'adapte éventuellement, sans obligation de le faire
- Une concertation : processus qui peut prendre différentes formes par lequel la puissance publique va organiser une génération d'idées mais va conserver in fine le monopole de la décision sur le projet en question.

Après cette présentation introductive, Valérie BOUVIER présentera l'exemple d'un accord négocié au niveau d'un Centre de gestion en matière de télétravail (10 minutes) et Damien MARTINEZ et Pascal KESSLER reviendront sur le rôle des représentants du personnel en matière de négociation collective (10 minutes).

Le rôle des employeurs territoriaux en matière de négociation au niveau national a évolué avec l'institutionnalisation de la coordination des employeurs territoriaux en septembre 2018.

La charte accompagnant la création de la CET indique : « Les employeurs territoriaux souhaitent se donner les moyens effectifs d'une négociation coordonnée sur les principaux enjeux de gestion de leurs personnels. En effet, depuis plusieurs années, les questions liées à la fonction publique territoriale et à la gestion de l'emploi public occupent une place de plus en plus importante, pour des raisons financières – masse salariale, contraintes budgétaires – mais aussi pour des raisons de qualité et d'adaptation des services publics locaux aux attentes de nos concitoyens. 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... Le collège des employeurs territoriaux du CSFPT, au même titre que les organisations syndicales, donne formellement son avis sur des réformes dont les conséquences peuvent se mesurer au sein de chaque collectivité. Or, ces prises de position nécessitent une concertation préalable entre employeurs publics territoriaux afin de définir des positions communes et partagées dans les négociations, d'une part avec les partenaires sociaux, et d'autre part avec les autres employeurs publics... »

Ainsi, l'objet même de la coordination des employeurs territoriaux est d'être une instance de concertation et de négociation. Depuis 2020, cette instance a souhaité s'engager sur le dossier de la protection sociale complémentaire mais aussi celui de la négociation salariale.

Les démarches de négociation nationale doivent permettre de poser un cadre de référence pour l'engagement des négociations locales.

En matière d'accords négociés, le rôle des Centres de gestion est important également.

L'ordonnance n°2021-174 du 17 février 2021 a instauré une nouvelle compétence aux CDG en matière de négociation d'accords négociés. Les CDG peuvent ainsi être autorisés à négocier et à conclure un accord pour le compte des collectivités territoriales et des établissements publics ne disposant pas d'un comité social territorial.

Le CDG autorisé à négocier et conclure l'accord détermine avec la ou les collectivités concernées les conditions de déroulement de la négociation ainsi que les modalités de conclusion de l'accord. L'application de l'accord est subordonnée à son approbation par l'autorité territoriale ou l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement.

Certains Centres ont conclu à l'unanimité des

organisations syndicales représentatives un accord collectif pour le compte des collectivités et établissements rattachés au CST du CDG en matière de télétravail. C'était le cas de la Haute-Savoie et de la Seine-Maritime.

Des négociations ont également été menées concernant la préparation des élections professionnelles et la mise en place du CST pour des collectivités de plus de 50 agents ayant demandé à bénéficier de l'appui du CDG pour accompagner les échanges avec les représentants du personnel.

Si cette démarche de négociation mutualisée a été initiée également dans d'autres départements, plusieurs Centres ont évoqué une absence de demande formulée par les collectivités territoriales. C'est à mettre en parallèle avec le développement encore faible des accords négociés dans la FPT, même si les chiffres laissent à penser que cela évolue. En effet, il ressort d'une étude menée par la FNCDG en août 2022 auprès des collectivités qu'environ 30% des répondants avaient formalisé un accord en matière de télétravail, alors que cette négociation avait été prévue par l'accord national du 13 juillet 2021.

Les autres accords signés depuis 2021 portent principalement sur le temps de travail, le régime indemnitaire et la PSC.

De plus en plus de collectivités renforcent les démarches participatives même informelles et les CDG oeuvrent pour les accompagner.

Toutefois, en l'état actuel du droit, les CDG ne peuvent être autorisés à négocier et à conclure un accord que pour le compte des collectivités territoriales et des établissements publics ne disposant pas d'un CST, alors que les Centres, en matière de PSC, disposent d'une compétence étendue puisqu'ils concluent pour le compte des collectivités territoriales et de leurs établissements, affiliés ou non, des conventions de participation auxquelles ils peuvent adhérer pour un ou plusieurs des risques que ces conventions sont destinées à couvrir.

La deuxième partie de l'atelier sera consacrée à l'exemple concret de la mise en œuvre d'accords négociés en matière de protection sociale complémentaire. Jean-Marc FRIZOT, Damien MARTINEZ, Pascal KESSLER et Isabelle FLORENNES aborderont l'accord signé par la coordination des employeurs territoriaux et les organisations syndicales représentatives le 11 juillet 2023 et sa transposition attendue déjà au niveau législatif dans une proposition de loi déposée au Sénat le 3 février 2025 et qui devrait être examinée lors de la session extraordinaire de juillet (25 minutes).

L'ordonnance n°2021-175 du 17 février 2021 prévoit la participation obligatoire des collectivités territoriales et leurs établissements au financement des garanties de protection sociale complémentaire.

Chaque collectivité doit, de manière obligatoire, instaurer une participation à destination de ses agents.

Plusieurs principes ont été posés par l'ordonnance n°2021-175 du 17 février 2021 :

- Une participation obligatoire des collectivités territoriales et leurs établissements au financement des garanties de protection sociale complémentaire destinées à couvrir les frais occasionnés par une maternité, une maladie ou un accident
- A compter du 1^{er} janvier 2026, une participation à la couverture du risque santé qui ne peut pas être inférieure à 50% d'un montant de référence fixé par décret
- Une participation obligatoire des employeurs territoriaux au financement des garanties de protection sociale complémentaire destinées à couvrir les risques d'incapacité temporaire de travail, d'invalidité, d'inaptitude ou de décès
- A compter du 1^{er} janvier 2025, une participation à la couverture du risque prévoyance qui ne peut pas être inférieure à 20% d'un montant de référence fixé par décret.

Le décret n°2022-581 du 20 avril 2022 fixe les conditions minimales de couverture et les obligations de financement des employeurs publics dans le cadre de la protection sociale complémentaire de leurs agents (fonctionnaires, titulaires et stagiaires, agents contractuels de droit public et privé).

Coexistent trois dispositifs possibles de souscription de la protection sociale complémentaire et de participation financière par l'employeur (décret n°2011-1474 du 8 novembre 2011) :

- Les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent accorder leur participation aux risques santé et/ou prévoyance au titre d'un contrat individuel souscrit librement par l'agent auprès d'un opérateur titulaire d'un label délivré nationalement. Le contrat doit alors comporter un niveau de garantie conforme aux garanties minimales définies par le décret n°2022-581 du 20 avril 2022
- Les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent accorder leur participation aux risques santé et/ou prévoyance au titre d'une convention de participation à caractère facultatif. Dans ce cas, la collectivité conclut, après

mise en concurrence, un contrat collectif destiné aux agents qui ont la possibilité d'y adhérer

- Les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent accorder leur participation aux risques santé et/ou prévoyance au titre d'une convention de participation à caractère obligatoire. Dans ce cas, la collectivité conclut, après mise en concurrence, un contrat collectif destiné aux agents qui ont l'obligation d'y adhérer si un accord en ce sens a été signé localement dans le sens de l'article L. 223-1 du CGFP (Article L. 827-2 du CGFP).

Le décret n°2022-581 du 20 avril 2022 a prévu, pour le risque d'incapacité temporaire de travail, les garanties minimales suivantes : indemnités journalières complémentaires garantissant une rémunération nette équivalente à 90% du traitement indiciaire et de la nouvelle bonification indiciaire et 40% du régime indemnitaire nets, déduction faite des montants correspondant aux garanties statutaires versés par l'employeur, à compter du passage à demi-traitement et jusqu'à épuisement des droits à congés et en cas de mise en disponibilité d'office ou de maintien du demi-traitement dans l'attente dans l'attente de l'avis du conseil médical.

S'agissant du risque invalidité, selon le décret du 20 avril 2022, les fonctionnaires affiliés à la CNRACL perçoivent une rente garantissant une rémunération équivalente à 90% de leur traitement net de référence, sous réserve de remplir les conditions précisées par décret. Une disposition similaire est prévue pour les agents affiliés au régime général de sécurité sociale, aux conditions prescrites par le code de la sécurité sociale pour en bénéficier.

Les dispositions du code général de la fonction publique issues de l'ordonnance du 17 février 2021 fixent la participation minimale de l'employeur à la garantie santé à 50% d'un panier de référence, le décret du 20 avril 2022 fixe le montant de référence du panier à 30 € et, par application du pourcentage précité, à 15 € par agent et par mois la participation minimale de l'employeur à la garantie santé.

Concernant la garantie prévoyance fixée à 20% d'un montant de référence, le décret du 20 avril 2022 a fixé le montant de référence du panier à 35 € et, par application du pourcentage précité, à 7 € par agent et par mois la participation minimale de l'employeur à la garantie prévoyance.

La signature d'un accord national le 11 juillet 2023

Le 11 juillet 2023, le premier protocole national entre les associations d'employeurs et les organisations

syndicales représentatives à l'échelle du versant territorial de la fonction publique a été signé.

Les possibilités de recours aux trois dispositifs de souscription de la protection sociale complémentaire et de participation financière par l'employeur prévus par le décret du 8 novembre 2011 ont vocation à fortement évoluer dans le cadre de la transposition de l'accord collectif national du 11 juillet 2023.

En matière de prévoyance, selon les termes de l'accord collectif national du 11 juillet 2023 et, à compter de la transposition législative de certaines de ses dispositions, seule la souscription d'un contrat collectif à adhésion obligatoire sera possible (lorsque les trois possibilités de convention collective à adhésion obligatoire ou facultative et de labellisation demeurent en matière de santé).

L'accord collectif national conclu le 11 juillet 2023 prévoit de nouvelles garanties socle au bénéfice des agents, garanties qui constitueront le cadre des futures négociations locales en matière de santé et de prévoyance.

En matière de prévoyance :

- En garantissant a minima aux agents le maintien de 90% de leur revenu global net (traitement indiciaire + nouvelle bonification indiciaire + régime indemnitaire) en cas d'incapacité ou d'invalidité
- En généralisant les contrats collectifs à adhésion obligatoire
- En introduisant un partage entre employeur et agent du montant de la cotisation prévue au contrat avec une participation minimale de l'employeur de 50%

En matière de santé :

- En instituant un fonds national de solidarité au profit des agents actifs et retraités en difficulté dont la négociation collective devra préciser les modalités opérationnelles
- En engageant une revoyure du volet santé qui portera notamment sur le panier minimal de couverture, le niveau de participation et les modes de participation.

Cet accord collectif national signé le 11 juillet 2023 a pour objet de poser le cadre de référence aux négociations locales devant intervenir dans chaque collectivité, établissement local et centre de gestion en vue des obligations de participation au financement des dispositifs de protection sociale complémentaire de leurs agents. Toutefois, il n'a pas encore été transposé.

Pour être pleinement effectif, l'accord implique la modification de plusieurs dispositions législatives et réglementaires nécessaires pour inscrire en droit :

- La généralisation des contrats de prévoyance à adhésion obligatoire
- La nouvelle définition de la participation minimale de l'employeur
- Les nouvelles garanties minimales
- L'encadrement des pratiques contractuelles.

Pour permettre la transposition du volet législatif de la réforme nécessitée par la signature de l'accord du 11 juillet 2023, une proposition de loi a été déposée par Isabelle FLORENNES, Sénatrice des Hauts de Seine, au Bureau du Sénat le 3 février 2025. Cette proposition de loi vient ainsi tirer les conséquences des principaux points de l'accord collectif national du 11 juillet 2023 et intégrer dans la loi les résultats du dialogue social et de la négociation collective, au profit de la protection sociale des 1,9 million d'agents publics territoriaux qui oeuvrent au service de l'intérêt général.

Les articles 1^{er} et 2 procèdent, par transposition du point 1.1.2 de l'accord collectif national du 11 juillet 2023, à la généralisation des contrats collectifs à adhésion obligatoire s'agissant de la couverture des risques en matière de prévoyance dans la fonction publique territoriale.

L'article 2 dispose qu'un accord collectif local peut prévoir l'adhésion obligatoire pour des niveaux de garanties supérieures à celles déterminées par les textes en vigueur mais aussi que l'accord collectif peut prévoir que le contrat conclu comporte des garanties optionnelles que l'agent peut souscrire librement, à titre individuel.

Il renvoie par ailleurs à un décret la détermination des cas de dispenses d'adhésion à un contrat collectif à adhésion obligatoire ; la détermination de ces cas incluant également la reconnaissance de facultés de dispenses pouvant résulter, le cas échéant, d'un accord collectif valide.

Par transposition du point 1.1.3 du même accord collectif national, l'article 3 introduit une nouvelle définition de la participation minimale de l'employeur à la prévoyance complémentaire, exprimée en fonction de la cotisation prévue au contrat collectif, et fixe cette participation financière à la moitié du montant de la cotisation ou prime individuelle ouvrant droit au bénéfice des garanties minimales, en lieu et place du taux minimal de 20% d'un montant de référence qui aboutit, en l'état du droit en vigueur, à un montant de 7 euros par mois par agent.

L'article 4 vise à clarifier une situation qui est source de contentieux en précisant que l'organisme assureur titulaire d'un contrat collectif de prévoyance ne peut refuser de prendre en charge les suites d'une pathologie contractée par un agent antérieurement

à son adhésion au contrat.

L'article 5 opère, à titre transitoire, une clarification du régime applicable aux agents en arrêt de travail à la date de prise d'effet du contrat collectif à adhésion obligatoire, au moment de la première mise en place de l'adhésion obligatoire dans la collectivité : sans les priver de la possibilité, s'ils le souhaitent, de solliciter l'adhésion au contrat collectif conclu par leur employeur, il leur accorde une dérogation à l'obligation de souscription leur permettant, d'une part, de continuer à souscrire le contrat individuel de prévoyance dont ils sont titulaires le cas échéant, jusqu'au terme de la pathologie à l'origine de leur arrêt de travail et à leur reprise d'activité pour une durée consécutive minimale de 30 jours et, d'autre part, de bénéficier de la participation financière de leur employeur dans les mêmes conditions que les agents bénéficiaires du contrat collectif souscrit.

Cette dérogation ne pourra pas être de nature à remettre en cause le caractère obligatoire de l'adhésion au contrat passé par la collectivité et le régime social et fiscal correspondant.

Ce faisant, cette précision vient lever une source potentielle d'insécurité juridique à laquelle pourraient être confrontés les employeurs territoriaux, comme l'avaient été les employeurs privés à l'époque de la mise en place des premiers contrats d'entreprise à adhésion obligatoire.

L'article 6 fixe au plus tard au 1^{er} janvier 2027 l'échéance de mise en conformité aux dispositions des articles 1^{er}, 2 et 3, et au lendemain de la publication de la loi l'entrée en vigueur des dispositions des articles 4 et 5.

Au travers de ces échéances différenciées, il s'agit de laisser aux acteurs (employeurs et organisations syndicales) un délai réaliste de négociation des accords collectifs locaux et de mise en place des nouveaux contrats collectifs. Il s'agit également de permettre aux opérateurs économiques (assureurs et assistances à maîtrise d'ouvrage) de se structurer et de se préparer à répondre à la forte demande qui sera exprimée par les collectivités.

L'article 7 traite des conséquences financières des dispositions de la proposition de loi pour les collectivités territoriales.

En dernière partie de l'atelier, Jean-Marc FRIZOT et Emmanuelle ABINAL présenteront les résultats d'une enquête menée en avril 2025 auprès des Centres de gestion sur la mise en œuvre (15 minutes) et HELENE GUILLET évoquera l'exemple de l'accord négocié en matière de protection sociale complémentaire par les cinq CDG de la région Pays de la Loire (10 minutes).

L'ordonnance n°2021-175 du 17 février 2021 a confié une compétence aux Centres de gestion en matière de protection sociale complémentaire. Les centres de gestion concluent, pour le compte des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, des conventions de participation. Ces conventions peuvent être conclues à un niveau régional ou interrégional selon les modalités déterminées par le schéma régional ou interrégional de coordination, de mutualisation et de spécialisation. Les collectivités et établissements publics peuvent adhérer à ces conventions de participation pour un ou plusieurs des risques que ces conventions sont destinées à couvrir, après signature d'un accord avec le centre de gestion de leur ressort.

Avant l'entrée en vigueur de la réforme prévue par l'ordonnance du 17 février 2021, plus de 51% des Centres de Gestion accompagnaient déjà les collectivités et les établissements de leur ressort pour la mise en œuvre de la protection sociale complémentaire au travers de la mise en œuvre d'une convention cadre.

Une enquête a été adressée auprès de l'ensemble des CDG en avril 2025. 76 Centres ont adressé leurs éléments. Ce questionnaire portait sur les problématiques suivantes :

- Avant l'intervention de la réforme de la PSC telle qu'issue de l'ordonnance n° 2021-175 du 17 février 2021 et du décret n° 2022-581 du 20 avril 2022, aviez-vous conclu une convention de participation ?
- Le contrat collectif objet de la convention de participation en cours d'exécution conclue par votre CDG pour le compte des collectivités territoriales et établissements publics de votre ressort, destinée à couvrir pour leurs agents les risques en matière de prévoyance, a-t-il prévu :
 - ◇ L'adhésion obligatoire des agents au contrat collectif (dans ce cas, un accord collectif local l'a nécessairement prévue)
 - ◇ L'adhésion facultative des agents au contrat collectif
 - ◇ Le cas échéant, l'adhésion facultative et obligatoire selon des lots différents
- Si la convention de participation conclue par votre CDG a pris effet antérieurement au 1^{er} janvier 2025 cette convention a-t-elle respecté, par anticipation, les conditions fixées par le décret n° 2022-581 du 20 avril 2022 ? ou cette convention prévoyait une clause de réexamen pour une mise en conformité, en 2025, de ses conditions d'exécution mise en œuvre par voie d'avenant ?
- La convention de participation du CDG en cours d'exécution s'est-elle inspirée des stipulations

essentielles de l'accord collectif national du 11 juillet 2023 afin d'anticiper sa conformité au cadre normatif (légal et réglementaire) qui résultera(it) de cette transposition ?

- En cas de conclusion d'une convention de participation à adhésion facultative et dans la perspective de la mise en conformité du contrat collectif à l'entrée en vigueur des dispositions de la prochaine loi relative à la PSC des agents territoriaux, cette convention a-t-elle prévu une clause de réexamen ? Cette clause de réexamen a-t-elle prévu une modification du régime d'adhésion (prévoyant la modification du contrat collectif à adhésion facultative en contrat collectif à adhésion obligatoire) et/ou une révision du montant de la participation financière des employeurs et/ou l'évolution des garanties minimales ?
- Un accord collectif local, valide au sens de l'article L. 223-1 du CGFP, a-t-il été conclu ?
- Quel est le niveau de conclusion de votre convention de participation et le cas échéant de votre accord collectif local ?
- En l'absence d'accord collectif local, le contrat collectif à adhésion facultative objet de votre convention de participation en matière de prévoyance prévoit-il :
 - ◇ Uniquement des garanties minimales strictement conformes à celles prévues par le décret du 20 avril 2022 (incapacité temporaire de travail, invalidité)
 - ◇ Des garanties supérieures à celles définies par le décret du 20 avril 2022
 - ◇ Une participation des collectivités territoriales et de leurs établissements publics au financement des garanties strictement conforme au minimum prévu par le décret du 20 avril 2022 (7 €/mois/agent)
 - ◇ Une participation des collectivités territoriales et de leurs établissements publics au financement des garanties supérieure à celle prévue par le décret du 20 avril 2022 ?
- Si un accord collectif local valide au sens de l'article L. 223-1 du CGFP a été conclu en matière de prévoyance, a-t-il prévu la souscription obligatoire des agents à tout ou partie des garanties que le contrat collectif comporte ?
- L'accord collectif local s'est-il inspiré des stipulations de l'accord collectif national du 11 juillet 2023 pour améliorer les garanties minimales et/ou le niveau de participation financière ?
- Cet accord a-t-il prévu une ou plusieurs garanties optionnelles auxquelles l'agent souscrit

facultativement ?

- Si votre CDG a conclu un accord collectif local, valide au sens de l'article L. 223-1 du CGFP, précédant la conclusion d'une convention de participation :
 - ◇ Quelle est la part des collectivités et établissements de moins de 50 agents, dont l'organe délibérant a approuvé l'accord, ayant adhéré à la convention de participation conclue par votre CDG en matière de prévoyance ?
 - ◇ Quelle est la part des collectivités et établissements de plus de 50 agents mais de moins de 350 fonctionnaires, dont l'organe délibérant a approuvé l'accord, ayant adhéré à la convention de participation conclue par votre CDG en matière de prévoyance ?
 - ◇ Quelle est la part des collectivités et établissements de plus de 350 fonctionnaires, affiliés volontaires, dont l'organe délibérant a approuvé l'accord, ayant adhéré à la convention de participation conclue par votre CDG en matière de prévoyance ?
 - ◇ Quelle est la part des collectivités et établissements de plus de 350 fonctionnaires, non affiliés, dont l'organe délibérant a approuvé l'accord, ayant adhéré à la convention de participation conclue par votre CDG en matière de prévoyance ?
- Si votre CDG n'a pas conclu d'accord collectif local, valide au sens de l'article L. 223-1 du CGFP, précédant la conclusion d'une convention de participation, quelle est la part des collectivités et établissements ayant adhéré à la convention de participation conclue par votre CDG en matière de prévoyance ?
- La conclusion d'une convention de participation et, le cas échéant, la négociation d'un accord collectif local ont-elles été de nature à renforcer le rôle des CDG en matière de dialogue social et d'accompagnement des collectivités ?
- Quel est le nombre d'agents territoriaux couverts par votre convention de participation ?
- Quel est le taux de cotisation acquitté par l'agent ?
- Une modulation de la participation financière de l'employeur a-t-elle été retenue (prenant en compte le revenu des agents et, le cas échéant, leur situation familiale, sans pour autant être inférieure à la participation minimale prévue par le CGFP et le décret du 20 avril 2022) ?
- Une clause d'encadrement des évolutions tarifaires, s'inspirant des dispositions de l'accord collectif national, a-t-elle été prévue au contrat

collectif ?

- Avez-vous été accompagné par une AMO en vue de la conclusion de votre convention de participation ?
- Quel dispositif d'accompagnement des collectivités et établissements avez-vous mis en place pour le suivi de l'exécution du contrat collectif ?

L'exemple des Pays de la Loire

Les CDG de la région Pays de la Loire ont décidé de conclure une convention de participation à un niveau régional en déterminant cette modalité dans leur schéma régional ou interrégional de coordination, de mutualisation et de spécialisation.

La sollicitation des collectivités afin de déterminer le périmètre du contrat a recensé 1462 collectivités et établissements intéressés : des plus petites jusqu'à la Région (laquelle a même résilié sa convention en vigueur un an avant son échéance).

Dans ce cadre, une obligation d'allotir a été retenue ; 6 lots d'environ 15 000 agents chacun ont été constitués, à l'exception du lot spécifique aux SDIS compte-tenu d'un absentéisme plus faible.

Ces lots se sont constitués selon différentes considérations, par exemple en fonction de la cohérence territoriale et du suivi de l'exécution du contrat (des lots sont pilotés par chaque CDG) ; en fonction de la sinistralité et les tarifs au sein des lots peuvent également être distingués selon la strate de collectivités.

Par ailleurs, il n'est pas interdit que l'accord collectif régional puisse être décliné au niveau local (des départements).

Après le lancement de l'appel d'offres, un Comité paritaire de pilotage et de suivi a été créé au niveau régional, composé de représentants des organisations syndicales et des employeurs.

FOCUS PARTENAIRES

Conférences de dix minutes organisées dans le Théâtre Louis PASTEUR

Mercredi 4 juin

15h40 - 15h50

Interstis www.interstis.fr



Interstis, est une plateforme collaborative française et sécurisée créée en 2014. Nous accompagnons plus de 1 500 clients et 700 000 utilisateurs, dont un certain nombre de Centres de Gestion. Lauréat d'un appel à projets France 2030, Interstis dirige le consortium Hexagone et opère le projet du même nom. Hexagone est une suite collaborative française et hautement sécurisée qui offre une alternative moins onéreuse à l'offre de Microsoft 365.

L'intervention abordera la thématique « Comment Interstis accompagne les Centres de Gestion dans leur transformation numérique ? »

15h50 - 16h

Alan www.alan.com



Premier assureur indépendant agréé par l'ACPR depuis 2016, Alan est le partenaire santé qui prévient, assure et accompagne au quotidien. Expert du collectif et de la PSC, Alan accompagne avec succès le secteur public (Ministère de la Transition Écologique, Services du Premier Ministre, Assemblée Nationale). Avec 700 000 membres assurés et 32 000 structures clientes, Alan se distingue par son modèle intégré sans intermédiaire, et son offre combinant la meilleure expérience assurantielle du marché (90% des remboursements en 24h) avec des services de santé et de prévention innovants et personnalisés.

mario.le-bras@alan.eu - 06 81 95 38 83 | victor.boutin@alan.eu - 06 95 66 84 55

Jeudi 5 juin

11h30-11h40

Lefebvre Dalloz www.lefebvre-dalloz.fr



Lefebvre Dalloz

Chez Lefebvre Dalloz, 250 juristes accompagnent les agents de collectivités dans leurs enjeux quotidiens.

Vous connaissez déjà nos ouvrages papier (les Codes, les revues), mais aussi nos bases documentaires numériques (Dalloz Collectivités, ELnet...)

Découvrez maintenant notre IA générative juridique. Cet outil s'appelle GenIA-L et va vous assister quotidiennement dans l'exercice de vos missions. Concrètement, vous sécurisez vos prises de décision avec un gain de temps considérable. Comme de nombreuses collectivités, testez GenIA-L et obtenez des réponses claires et sourcées issues des fonds documentaires Lefebvre Dalloz en toute sécurité.

FOCUS PARTENAIRES

11h40-11h50



Indeed fr.indeed.com/recrutement/solutions-recrutement

Indeed est le premier site d'emploi au monde. Chaque mois, plus de 6,7 millions de personnes en France utilisent notre plateforme pour rechercher un emploi, publier leur CV ou s'informer sur un employeur.

Grâce à notre technologie et à notre audience qualifiée, nous accompagnons les décideurs RH dans leurs recrutements en facilitant l'accès à un vivier de talents diversifié et en optimisant la visibilité de leurs offres d'emploi. Une équipe dédiée aux employeurs de la sphère publique est à votre disposition pour vous accompagner dans la définition, la mise en place et le suivi d'une stratégie de recrutement réussie.

11h50-12h



Mutuelle Nationale Territoriale www.mnt.fr

Présidée par Didier Bée et dirigée par Laurent Adouard, la MNT est, avec plus d'un million de personnes protégées, la première mutuelle des agents des services publics locaux en santé comme en prévoyance.

Elle fait partie du Groupe VYV, premier acteur mutualiste de santé et de protection sociale en France, dont elle est membre fondateur.

La MNT s'engage depuis 60 ans pour mieux protéger les agents et mieux accompagner les collectivités afin qu'ils puissent exercer au mieux leur mission d'intérêt général.

12h-12h10



Relyens www.relyens.eu/fr

Chez Relyens, nous sommes bien plus qu'un acteur de l'assurance, nous sommes manager des risques. Piloter, prévenir les risques et proposer des solutions d'assurance, c'est notre engagement pour protéger plus efficacement les acteurs des territoires et du soin. À leurs côtés, nous agissons et innovons en faveur d'un service public toujours plus sûr, pour tous.

Le Groupe compte 1 200 collaborateurs qui s'engagent quotidiennement auprès de leurs clients, dont les Centres de Gestion et les collectivités territoriales.

Relyens est « entreprise à mission » depuis 2021. Sa raison d'être est d'« Agir et innover, aux côtés de celles et ceux qui œuvrent à l'intérêt général, pour construire un monde de confiance. »

Vendredi 6 juin

9h45 - 9h55



Cegedim www.cegedim-outsourcing.fr | www.cegedim.cloud

Cegedim est un Groupe innovant de technologies et de services spécialisé dans la gestion des flux numériques de l'écosystème santé et BtoB. Sa filiale, cegedim.cloud propose des services Cloud pour l'hébergement d'applications critiques et de données sensibles : infogérance (externalisation complète), plateformes « managées » ou PaaS, serveurs virtuels à la demande ou IaaS, colocation (datacenters de Cegedim).

Et Cegedim Outsourcing est spécialisée dans les métiers et services IT autour de la gestion du poste de travail, de la sécurité et de l'ITSM. Elle délivre des services d'IT Digital Workspace & de Cybersécurité : intégration de solutions technologiques dédiées, infogérance, services managés et des prestations en assistance technique.

ATELIER N° 2

Le rôle des Centres de gestion en matière de santé et sécurité au travail

Jeudi 5 juin de 9h30 à 11h30 - Théâtre Louis Pasteur

Chaque collectivité territoriale ou établissement public local doit disposer d'un service de médecine préventive, animé par un médecin du travail au sein d'une équipe pluridisciplinaire. Ces services peuvent être créés directement par la collectivité, mutualisés entre employeurs publics, ou confiés à des structures externes via convention. Les Centres de gestion (CDG) jouent un rôle central en proposant ces services à leurs collectivités, en dépit de la pénurie de médecins du travail qui limite la couverture complète des missions (visites de reprise, tiers temps, études de poste). En plus de cette mission, les CDG assurent le suivi des agents inaptes, via une procédure de reclassement réglementée impliquant le conseil médical, et développent des approches transversales en associant différents services (santé, mobilité, organisation) pour répondre à la diversité des situations rencontrées.

Les CDG ont vu leur rôle renforcé par les réformes successives, notamment avec l'ordonnance du 19 janvier 2017, qui leur confie l'accompagnement personnalisé des agents via le conseil en évolution professionnelle et la période de préparation au reclassement, outils clés de prévention de l'inaptitude et de promotion de la mobilité. Cette approche s'inscrit dans une logique de parcours professionnel intégré, soutenue par une connaissance fine des bassins d'emploi grâce aux observatoires régionaux de l'emploi et à la gestion des données sociales. L'atelier visera à mettre en lumière les missions concrètes des CDG en matière de santé et de sécurité au travail, tout en abordant les enjeux liés à la prévention de l'usure professionnelle, la gestion du risque maladie, les freins à la mise en œuvre des obligations légales et les pistes d'évolution législative et réglementaire pour mieux répondre aux défis actuels.

Intervenants

Animateurs : Eric DURAND, Président du CDG du Nord / Anne THIBAUT, Présidente du CDG de Seine-et-Marne

Paul FRIMAT, Professeur émérite de médecine du travail à l'université de Lille, Président de l'Institut de santé au travail du nord de la France

Françoise DESCAMPS-CROSNIER, Présidente du FIPHFP

Murielle FABRE, Secrétaire générale de l'AMF, maire de Lampertheim

Olivier DUCROCQ, Directeur du CDG du Rhône, Président de l'ANDCDG

Pascale CORNU, Directrice du CDG du Bas-Rhin, Vice-Présidente de l'ANDCDG

Vincent LESCAILLEZ, Président de l'association des DRH des grandes collectivités

CADRAGE

Chaque collectivité territoriale ou établissement public local doit disposer d'un service de médecine préventive.

En vertu des dispositions de l'article L. 812-3 du CGFP et de l'article 11 du décret n°85-603 du 10 juin 1985, les missions du service de médecine préventive sont assurées par les membres d'une équipe pluridisciplinaire appartenant :

- Soit au service créé par la collectivité ou l'établissement ;
- Soit à un service commun à plusieurs employeurs publics ;
- Soit au service créé par le centre de gestion ;
- Soit à un service de santé au travail régi par le titre II du livre VI de la quatrième partie du code du travail avec lequel la collectivité ou l'établissement passe une convention après avis de la formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et des conditions de travail ou, à défaut, du comité social territorial [...] ;
- Soit à un service de santé au travail en agriculture prévu à l'article L. 717-2 du code rural avec lequel l'autorité territoriale passe une convention ;
- Soit, à défaut, à un organisme à but non lucratif dont l'objet social couvre la médecine du travail, et avec lequel la collectivité ou l'établissement conclut une convention, après avis du comité social territorial.

Les CDG peuvent créer des services de médecine du travail mais également des services de prévention des risques professionnels, qui sont mis à la disposition des collectivités territoriales et de leurs établissements publics qui en font la demande.

Le service de médecine préventive comprend un ou plusieurs médecins titulaires de l'un des diplômes, titres ou certificats exigés pour exercer les fonctions de médecin du travail (article L. 4623-1 code du travail), dont la liste est fixée par l'article R. 4623-2 du code du travail, ou d'autres titres reconnus équivalents dans les conditions prévues par arrêté ministériel (article 12 du décret n°85-603 du 10 juin 1985).

Les missions du service de médecine préventive sont assurées par les membres d'une équipe pluridisciplinaire animée et coordonnée par le médecin du travail.

L'équipe pluridisciplinaire du service de médecine préventive peut être constituée de :

- Personnel infirmier ;
- Personnel de secrétariat médico-social ;
- Collaborateurs médecins dans les conditions prévues aux articles R.4623-25 et suivants du Code du travail
- Internes en médecine du travail.

En 2022, 86% des Centres de gestion avaient créé un service de médecine professionnelle et préventive (gestion directe ou déléguée).

Toutefois, la pénurie de médecins du travail expliquait que les CDG ne puissent assurer à 100% les visites de reprise et le tiers temps et réaliser plus d'études de poste.

Par ailleurs, les CDG assurent le reclassement des fonctionnaires devenus inaptes à leurs fonctions, de catégorie A, B et C.

La procédure de reclassement pour inaptitude physique des fonctionnaires territoriaux obéit au respect de règles faisant intervenir le conseil médical dont le secrétariat est assuré, dans la FPT, par les CDG et, plus rarement, de façon autonome, pour certaines collectivités non affiliées.

Les Centres accentuent le développement de services pluridisciplinaires ou fonctionnant en réseau, pour s'adapter à chaque étape de la carrière des agents et répondre à des enjeux complexes.

Ainsi, pour exercer la mission obligatoire de gestion des carrières, lorsque se présentent des difficultés de santé, l'approche statutaire n'est pas suffisante. Au sein d'un Centre, des services tels que « Conditions de travail », « Mobilité-Emploi-Compétences » et « Conseil en organisation », sensibilisés aux questions de reconversion et de reclassement, sont dès lors mis en réseau.

Les CDG se sont vus confier par 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, une nouvelle mission obligatoire « d'accompagnement personnalisé pour l'élaboration du projet professionnel des agents » dans le cadre du conseil en évolution professionnelle.

Cette mission illustre l'idée de créer des « passerelles professionnelles » permettant de changer de métier, de versant de la Fonction publique, voire de rejoindre le secteur privé, sachant que le projet

d'évolution professionnelle peut également viser à prévenir une situation d'inaptitude. La mission de conseil en évolution professionnelle doit compter parmi les vecteurs, non seulement de la mobilité, mais également de la prévention des situations d'inaptitude.

En matière de reclassement l'ordonnance du 19 janvier 2017 et son décret d'application en date du 5 mars 2019 sont également venus instaurer une période de préparation au reclassement pour laquelle les Centres de Gestion sont partie prenante. L'ordonnance n°2020-1447 du 25 novembre 2020 et le décret n°2022-626 du 22 avril 2022 ont modifié les procédures de reclassement et de PPR.

Le secrétariat des instances Médicales se fait en synergie avec d'autres fonctions RH, en lien avec les pôles santé prévention et le conseil statutaire (carrières, retraite) : de nombreux CDG ont conçu cette compétence comme une composante d'un ensemble médico-social permettant d'obtenir une vision globale ainsi qu'une prestation de conseil transversal de nature à accélérer le traitement des dossiers et à mieux les orienter.

Cette démarche en synergie de services s'appuie également sur la connaissance dont disposent les CDG des bassins d'emploi et de leurs caractéristiques, du fait de l'exploitation des données sociales qu'ils recueillent auprès des collectivités et consolident par leurs observatoires régionaux, mais également par le biais des bilans de la situation de l'emploi public territorial et de la gestion des ressources humaines que les CDG sont chargés d'établir et par la gestion de la bourse de l'emploi.

L'atelier permettra de présenter l'activité des Centres de gestion sur les problématiques de santé et de sécurité au travail mais également les problématiques suivantes :

- La nécessité d'anticiper les évolutions démographiques et les situations d'usure professionnelle
- La question du maintien dans l'emploi et le développement de missions et d'outils concourant à la prévention des situations d'inaptitude
- La gestion du risque maladie
- **Les difficultés rencontrées par les collectivités** et les centres dans la mise en œuvre de leurs missions et obligations en faveur de la santé et sécurité au travail
- Les propositions d'évolution législative et réglementaire.

En introduction, Eric DURAND et Anne THIBAUT présenteront les résultats de l'enquête menée auprès des Centres de gestion (15 minutes).

En effet, une étude nationale a été lancée le 14 mars en appui de cet atelier, sur la mission de médecine du travail et sur les acteurs principaux de la prévention en santé et sécurité au travail (ergonomes, psychologues du travail, conseillers en prévention/ACFI, assistants sociaux...). Il ressort des réponses des 79 CDG ayant transmis leurs éléments que cette mission non obligatoire conduit à des disparités sur le territoire.

Les résultats présentés porteront sur les thématiques suivantes :

- Mode de gestion du service par les CDG
- Prestations proposées par le service de médecine préventive
- Nombre de collectivités ayant recours à ce service chaque année
- Effectif d'agents suivis
- Modalités de financement de la mission
- Présentation des services de médecine de prévention et d'hygiène et sécurité au travail : effectifs, âge et profil des agents
- Numérisation de la mission médecine et de la gestion des dossiers médicaux
- Nombre de visites médicales organisées chaque année
- Lieu de réalisation des visites
- Temps dédié à l'action en milieu de travail pour le médecin du travail
- Désignation d'un médecin coordonnateur
- Temps d'activité moyen des médecins du travail
- Suivi par les infirmiers de la formation spécifique en santé au travail
- Elaboration du protocole de délégation d'actes des médecins aux infirmiers
- Missions réalisées par les infirmiers en santé au travail
- Temps d'activité moyen des infirmiers en santé au travail
- Missions réalisées et temps d'activité moyen des ergonomes, psychologues, ACFI, conseillers de prévention, toxicologues, assistants sociaux, secrétaires médicales
- Mise en place d'un service de médecine statutaire et de contrôle
- Attractivité en matière de ressources humaines dans les secteurs de la prévention et de la médecine du travail

- Rémunération des médecins du travail
- Accompagnement des collectivités dans l'établissement du Document Unique d'évaluation des risques professionnels
- Part des collectivités ayant bénéficié d'au moins une action de maintien en emploi
- Conventions conclues avec le FNP
- Conventions conclues avec le FIPHFP.

Après cette présentation introductive sur les services de santé et de sécurité dans les Centres, Paul FRIMAT, professeur émérite d'université en médecine du travail à la Faculté de Médecine de Lille, évoquera l'évolution des services de médecine du travail et ses pistes de réflexion en ce domaine (15 minutes).

L'intervention permettrait également d'évoquer les questions suivantes :

- Quel regard porte-t-il sur les services de médecine de prévention dans les collectivités territoriales ?
- Qu'apporte l'approche pluridisciplinaire qui s'est développée ces dernières années ?
- Quels outils ou mesures doivent être élaborés pour accompagner les collectivités territoriales dans leurs obligations en matière de protection de la santé de leurs agents ?
- **Quelle définition et comment aborder la notion d'usure professionnelle et de prévention de cette dernière : par les facteurs de risques, les activités, les métiers, l'ancienneté au poste... ?**

Dès l'an 2000, Paul FRIMAT a été à l'origine d'un Livre Blanc pour une réforme en profondeur de la médecine du travail. Depuis, il a été coauteur ou auteur de différents rapports comme :

- En 2007, « Le bilan de la réforme de la médecine du Travail »
- En 2010, « *La santé au travail : Vision nouvelle et professions d'avenir* »
- En 2018, « Rapport de mission relative à la prévention et à la prise en compte de l'exposition des travailleurs aux agents chimiques dangereux ».

La troisième partie de l'atelier sera consacrée aux questions du maintien dans l'emploi et de la prévention de l'usure professionnelle. Françoise DESCAMPS-CROSNIER et Murielle FABRE, membres de la coordination des employeurs territoriaux pourraient aborder la question de la prévention des risques professionnels dans les collectivités, la nécessité de prévenir l'usure et

les positions de la coordination des employeurs territoriaux sur ces questions (15 minutes).

La loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 a introduit la notion d'usure professionnelle dans le droit de la fonction publique :

- L'article 40 prévoit que les agents qui occupent des emplois présentant des risques d'usure professionnelle bénéficient d'un entretien de carrière, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État
- L'article 59 prévoit que le gouvernement est habilité à prendre par ordonnances toute mesure relevant du domaine de la loi visant à renforcer la formation des agents les plus exposés aux risques d'usure professionnelle afin de favoriser leur évolution professionnelle.

Un décret devait être pris en application des dispositions de l'article 40 de la loi de transformation de la fonction publique. Ce décret devait s'articuler autour de trois axes : la notion d'usure professionnelle, la méthode d'identification des agents concernés et les modalités d'organisation de l'entretien de carrière proposé à ces agents.

Ce décret n'a pas été publié.

L'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) définit l'usure professionnelle comme « un processus d'altération de la santé lié à la répétition et/ou aux combinaisons d'expositions de la personne à des contraintes du travail ».

Identifier les agents exposés aux risques d'usure professionnelle est complexe. L'usure professionnelle est un processus qui se construit progressivement, au fil des expositions. Elle est souvent associée à la notion de vieillissement mais peut concerner tous les agents, quel que soit leur âge. Elle peut se manifester sous de multiples formes plus ou moins faciles à identifier et à quantifier (symptômes physiques, psychiques, cognitifs, accidents et maladies professionnelles...).

Les employeurs territoriaux peuvent s'appuyer sur un réseau d'acteurs en charge de la mise en œuvre des obligations en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail et qui sont en mesure de procéder à l'identification des agents exposés à un risque d'usure professionnelle (médecine du travail, équipe de prévention, DRH...).

Par exemple, certains CDG se sont appuyés sur les indicateurs suivants pour définir des métiers dont l'exposition à une usure professionnelle est récurrente :

- Avis d'aménagements de poste

- Avis de restrictions médicales
- Avis d'inaptitude.

A partir de ces trois indicateurs, les CDG déterminent le nombre moyen d'années à partir duquel on observe un risque d'avis médical défavorable sur un poste.

L'usure professionnelle dans les collectivités territoriales a un coût : elle implique une dépense pour la prévenir, la réduire ou la prendre en charge. Les collectivités disposent d'une responsabilité pour limiter l'usure professionnelle, d'une part, mais également, d'autre part pour favoriser l'employabilité de leurs agents.

Les dispositifs existants, dans le cadre contraint de la maîtrise de l'évolution des dépenses de personnel des collectivités, ne permettent pas de prendre en charge globalement l'usure professionnelle, dans ses volets à la fois préventif ou curatif.

L'usure professionnelle, qui n'est pas uniquement physique, touche un nombre important d'agents.

Compte-tenu de ses caractéristiques (75% d'agents de catégorie C, 42,9% d'agents de plus de 50 ans, la moitié des agents exerçant un métier technique, de nombreux métiers exposés à des facteurs de pénibilité notamment dans la filière médico-sociale), la FPT est d'ores et déjà confrontée à des difficultés pour répondre aux situations d'usure professionnelle.

Les interventions sont aujourd'hui trop tardives au moment d'une inaptitude définitive souvent du fait de manque de moyens humains et d'outils pour prévenir l'usure :

- 38% des collectivités ont établi un DU
- Près de 66% des collectivités ne disposent pas de compétences en interne en matière de santé et de sécurité au travail
- L'entretien de mi-carrière n'a pas été mis en place
- Les services de santé souffrent d'un déficit de médecins (médecins du travail et médecins agréés).

Chaque année, plus de 52 000 d'agents territoriaux, tous statuts, catégories et filières confondus, sont concernés par des procédures liées à l'inaptitude ou l'invalidité et l'absentéisme pour raison de santé progresse sensiblement avec l'âge.

Or ces difficultés, qui ont un coût financier et humain, risquent de s'amplifier, du fait de l'allongement des carrières provoqué par la réforme des retraites.

Les risques financiers liés aux nombreuses inaptitudes pèsent aujourd'hui lourdement sur :

- Les employeurs territoriaux puisque la couverture des droits à congé de maladie est imputée sur les

budgets des collectivités et établissements publics territoriaux

- La CNRACL : elle verse les pensions pour invalidité pour les fonctionnaires en relevant. La moyenne d'âge des agents percevant une telle pension est de 57 ans et 9 mois
- Les collectivités et France travail pour les versements des allocations de chômage en cas de licenciement pour inaptitude.

La coordination des employeurs territoriaux sollicite depuis décembre 2022 le renforcement des outils permettant aux collectivités territoriales de prévenir l'usure professionnelle.

Dans une contribution en date du 13 décembre 2022, la CET soulignait que « Toute réforme emportant des mesures d'âge représente un défi quant à l'usure professionnelle des agents dans la mesure où elle conduit mécaniquement à maintenir plus longtemps en position d'activité des agents exposés à la pénibilité, voire des agents déjà en situation d'invalidité. La conséquence sera une hausse de l'absentéisme dont il faudra prendre en compte le coût et l'impact sur la qualité du service. [...] [La coordination des employeurs territoriaux] appelle à un renforcement des ressources au service d'une politique en matière de maintien dans l'emploi et de transition professionnelle face aux enjeux d'usure professionnelle. »

Cette demande de créer un fonds de prévention de l'usure propre à la FPT, mesure faisant consensus de la part de tous les acteurs, fait écho à la loi du 14 avril 2023 de réforme des retraites qui a créé deux fonds de prévention de l'usure :

- Un fonds d'investissement dans la prévention de l'usure professionnelle (FIPU) auprès de la commission des accidents du travail et des maladies professionnelles (CAT/MP), doté d'un milliard d'euros sur cinq ans. Il a pour mission de participer au financement des actions de prévention, de sensibilisation, de formation et de reconversion au bénéfice des salariés particulièrement exposés aux facteurs de risques ergonomiques
- Un fonds pour la prévention de l'usure professionnelle dans les établissements de santé et les établissements ou services sociaux et médico-sociaux (ES et ESMS) qui « concourt au financement : des actions de sensibilisation et de prévention de l'usure professionnelle [...] des dispositifs d'organisation du travail permettant l'aménagement des fins de carrière au sein des établissements et des services qui sont particulièrement exposés à des facteurs d'usure

professionnelle. »

Outre la création d'un fonds de prévention, d'autres mesures pourraient être proposées aux Pouvoirs publics :

Revoir la nomenclature des catégories actives

Le classement de certains emplois dans la catégorie active, qui est caractérisée par une dangerosité particulière et des risques encourus exceptionnels (emplois « présentant un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles »), a pu permettre d'apporter une réponse collective et statutaire à la pénibilité de certains postes. Les agents exerçant un métier pénible actuellement classé en catégorie active sont évalués à près de 55 000 dans la fonction publique territoriale. L'IGA et l'IGAS avaient, en 2016, mis en évidence que certains métiers répondant aux critères de pénibilité n'étaient pas classés en catégorie active, alors qu'à contrario, certains métiers classés en catégorie active, ne correspondaient pas à des affectations particulièrement dangereuses ou présentant des risques exceptionnels.

Créer un compte de pénibilité propre à la fonction publique

Il pourrait être envisagé la mise en œuvre d'un compte professionnel de prévention spécifique à la FPT. Dans le secteur privé, le compte professionnel de prévention (C2P) permet de déterminer et de référencer les facteurs de risques professionnels d'exposition d'un travailleur au-delà de certains seuils. Dans ce cas, l'employeur établit une déclaration de façon dématérialisée. En fonction de son exposition à ces risques, le salarié cumule des points sur son C2P. Ces points de pénibilité sont déterminés en fonction de l'exposition à un facteur de risque (travail de nuit, travail avec geste répétitif, travail en équipes alternante, bruit, températures extrêmes, milieu hyperbare).

Les points acquis par le salarié peuvent être utilisés pour une ou plusieurs des situations suivantes :

- Départ en formation pour accéder à des postes qui sont non exposés ou moins exposés à des facteurs de risques professionnels
- Bénéfice d'un temps partiel sans perte de salaire
- Validation de trimestres de majoration de durée d'assurance vieillesse et permettant de partir plus tôt à la retraite
- Financement d'un projet de reconversion professionnelle pour accéder à un emploi non exposé aux facteurs de risques professionnels (un bilan de compétences par exemple).

Les 20 premiers points du C2P sont obligatoirement utilisés pour un départ en formation. Cette obligation ne s'applique pas lorsque les points sont utilisés pour le financement d'un projet de reconversion professionnelle.

En cas de transposition du C2P dans la FPT, seuls les fonctionnaires exposés à l'un des six facteurs de risques-critères de pénibilité en bénéficieraient, ce qui n'est pas adapté, il conviendrait de créer un compte adapté aux agents du secteur public et des collectivités.

En effet, un trop faible nombre de critères du C2P sont transposables dans la fonction publique territoriale, compte-tenu des 6 critères de pénibilité redéfinis en 2017. Par exemple, les agents territoriaux, issus des filières technique ou sociale, comme par exemple les agents sociaux ou les ATSEM, n'entrent pas dans le champ des facteurs de pénibilité ouvrant accès au C2P.

Dans le secteur de la petite enfance, le bruit dans les structures d'accueil peut épuiser à long terme les agents. Pour ceux en lien direct avec les usagers, une posture d'engagement auprès des personnes est souvent nécessaire et cet investissement envers un public en difficulté peut impacter psychologiquement l'aidant.

Les agents sont les premiers « réceptacles » du mécontentement des usagers (incivilités, agressivité). L'agressivité, voire le harcèlement, peuvent également toucher le secteur de l'aide à domicile.

L'IGA et l'IGAS avaient souligné en 2016 que la transposition du compte personnel de prévention de la pénibilité aux agents publics, bien que souhaitable, était pour l'heure prématurée.

Seule une cartographie préalable des risques liés à l'exercice des métiers permettra de déterminer l'impact de l'ensemble des facteurs de risque sur la pénibilité permettant également, par exemple, d'appliquer à des agents poly-exposés, mais ne remplissant pas l'un des critères de pénibilité pris isolément, d'être inclus dans le champ du C2P ou à un régime de retraite anticipée.

Murielle FABRE pourrait, en conclusion de cette troisième partie, présenter le Manifeste adopté en juillet 2024 par l'AMF et intitulé « Pour un système de protection sociale moins éclaté dans le versant territorial » et, principalement les pistes 6 à 8 (5 à 10 minutes).

Ce manifeste rappelle qu'un agent est confronté tout au long de sa vie professionnelle à différents risques sociaux, que l'on peut classer en 4 catégories :

- L'incapacité qui recouvre la maladie, les accidents de travail, la maladie professionnelle et la maternité
- L'invalidité et le handicap
- Les risques professionnels qui recouvrent l'usure professionnelle et la pénibilité
- La vieillesse.

En quatrième partie de l'atelier, Pascale CORNU et Françoise DESCAMPS-CROSNIER évoqueront le rôle que jouent les Centres de gestion en matière de maintien dans l'emploi. Les interventions viseront à mettre en avant les réalisations menées localement pour favoriser l'employabilité et le recrutement pérenne de travailleurs handicapés dans la fonction publique et pour favoriser le maintien dans l'emploi et le reclassement (objectifs, chiffres, expériences innovantes) (15 minutes).

Au 1er février 2005, le taux d'emploi de personnes en situation de handicap dans la FPT était de 3,47%. Depuis 2018, ce taux est supérieur à 6%, atteignant au 31 décembre 2023 6,89%.

Le FIPHFP est un catalyseur de l'action publique en matière d'emploi des personnes en situation de handicap. Au travers notamment des conventions passées avec les CDG, il aide les employeurs publics à remplir leurs engagements vis-à-vis des personnes en situation de handicap et à atteindre le taux légal d'emploi de 6%.

Par ses financements et les partenariats qu'il noue, il incite les employeurs à mettre en œuvre des politiques d'inclusion professionnelle. Le FIPHFP favorise, grâce à ses actions :

- Le recrutement et l'insertion professionnelle
- La formation et l'accompagnement tout au long du parcours professionnel
- Le maintien dans l'emploi des agents en cas de handicap survenu au cours de leur activité professionnelle
- L'accessibilité de l'environnement numérique
- La sensibilisation du collectif de travail aux

questions du handicap.

Les conventions incitent les employeurs à déployer une politique handicap volontaire.

Le partenariat CDG/FIPHFP est indispensable au maintien dans l'emploi des agents territoriaux et au recrutement des personnes en situation de handicap. Le taux de 6,89% dans la FPT est, pour partie, lié à l'accompagnement des collectivités par les CDG.

Environ 80 CDG disposent d'une convention avec le FIPHFP.

Les premières conventions avaient été signées en 2008. Ces partenariats, de trois ans jusqu'en 2024 puis de quatre ans désormais, visent à appuyer les CDG dans le développement d'une politique ambitieuse et continue en matière d'insertion professionnelle et de sécurisation des parcours professionnels des agents en situation de handicap, au sein des collectivités et établissements publics. Ils s'appuient sur cinq axes :

Axe 1 : Communiquer sur le recrutement et le maintien en emploi des personnes en situation de handicap

Axe 2 : Favoriser l'employabilité et le recrutement pérenne de travailleurs handicapés (TH) dans la fonction publique

Axe 3 : Favoriser le maintien dans l'emploi et le reclassement

Axe 4 : Favoriser le recrutement de nouveaux apprentis en situation de handicap dans la fonction publique

Axe 5 : Action spécifique (axe optionnel)

En cinquième partie de l'atelier, Olivier DUCROCQ abordera le renforcement de la place des CDG en matière d'accompagnement à la santé sécurité au travail (5 minutes)

En sixième partie, Eric DURAND, Anne THIBAUT, Olivier DUCROCQ et Pascale CORNU présenteront les actions concrètes et mesures prioritaires que les Centres pourraient mettre en place pour pallier le manque de médecins du travail. Les interventions évoqueront notamment les propositions formulées par la FNCDG et l'ANDCDG sur cette problématique de la santé et de la sécurité au travail (10 minutes).

En dernière partie de l'atelier, Vincent LESCAILLEZ pourrait présenter l'étude relative au service public local face aux violences externes contre les agents mais aussi les propositions de l'association concernant la

En 2023, l'association des DRH des grandes collectivités a confié à trois élèves administrateurs de la promotion Hubertine Auclert de l'INET une étude qui porte sur la conciliation entre la continuité des services publics et la sécurité au travail des agents publics dans un contexte de prise en considération croissante des faits de violences envers les agents publics, allant des incivilités aux agressions.

Cette étude dresse un état des lieux de la situation, identifie les bonnes pratiques et propose des recommandations à destination des employeurs publics locaux. Elle s'est appuyée sur des questionnaires et entretiens auprès d'acteurs locaux : élus locaux, dirigeants et DRH, responsable de prévention, acteurs de terrain, représentants du personnel.

Cette étude démontre que :

- Le phénomène des violences envers les agents publics est peu recensé, sous-déclaré, mal objectivé
- Les définitions ne sont pas stabilisées, avec des niveaux d'acceptation à géométrie variable selon les cultures professionnelles
- Les causes sont à la fois sociales et organisationnelles, l'impact sur la qualité du service public est notable (absences, dégradation, fermeture de service ou de sites)
- Les employeurs manquent d'appui méthodologique
- Il est nécessaire de procéder à une modification juridique, protectrice des agents en permettant le dépôt de plainte par l'employeur.

Cette étude présente quelques pistes d'actions mises en place par les employeurs publics locaux :

- Formations, guides et procédures, notamment à destination des encadrants
- Analyse globale de l'organisation du service et travail sur l'ergonomie des lieux d'accueil
- Développement des liens et coopérations avec les forces de l'ordre
- Campagnes de communication externe et médiation avec les usagers
- Plateformes de signalements mutualisées.

TABLE-RONDE N° 2

Parcours professionnels : quelle capacité à offrir de nouvelles perspectives d'évolution dans un contexte de redéfinition des territoires et de finances publiques locales contraintes ?

Vendredi 6 juin de 10h à 12h - Théâtre Louis Pasteur

La fonction publique permet de véritables évolutions professionnelles : formations, concours, mobilités, changement de métier ou d'employeur. Ces parcours sont soutenus par les employeurs territoriaux, le CNFPT et les Centres de gestion.

L'un des leviers majeurs de l'attractivité du service public local est la capacité à proposer des perspectives de carrière en lien avec les compétences et aspirations de chacun. Cette attractivité est d'autant plus cruciale que le monde professionnel des agents territoriaux évolue : transformation des besoins sociétaux, allongement des carrières, mutation des missions.

Les départs massifs à la retraite, les tensions sur certains métiers, l'émergence de nouvelles fonctions et les difficultés de recrutement accentuent le besoin de fidéliser les agents. Les contractuels, en quête de stabilité ou de meilleures conditions, peuvent quitter leur poste, affectant la continuité du service public. Par ailleurs, la distinction entre titulaires et contractuels s'estompe, ces statuts devenant parfois concurrents, remettant ainsi en cause l'unité d'accès au cadre d'emplois.

Dans un contexte où l'attractivité pose question, et où les masses salariales sont de plus en plus contraintes, comment offrir aux agents territoriaux des perspectives d'évolution ? La table ronde sera centrée autour de trois problématiques : les recrutements, les évolutions d'emploi et de carrière, et la rémunération.

Intervenants

Animatrice : Bénédicte RALLU

Mathilde ICARD, Cheffe du service de la synthèse statutaire, du développement des compétences et de la donnée, DGAFP

Pascal MATHIEU, Sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale, DGCL

Stanislas BOURRON, Directeur général, ANCT

Gil AVEROUS, Maire de Châteauroux, Président de Châteauroux Métropole, Président de Villes de France

Yohann NEDELEC, Président du CNFPT, Président du CDG du Finistère

Vincent LE MEAUX, 1^{er} Vice-Président de la FNCDG, Président du CDG des Côtes-d'Armor

Emmanuelle PROUET, Cheffe de projet, France stratégie

CADRAGE

Les principes fondamentaux du statut de fonctionnaire ont été posés et reconnus dès le début du XX^{ème} siècle et proclamés au travers des lois du 13 juillet 1983 et du 26 janvier 1984 :

- Le principe d'égalité, qui veut que la voie du concours permet l'accès à la fonction publique
- Le principe d'indépendance du fonctionnaire vis-à-vis du pouvoir politique qui conduit à distinguer le grade de l'emploi
- Le principe de responsabilité qui fait du fonctionnaire un citoyen à part entière
- Le principe d'unicité de la Fonction Publique.

Ces principes demeurent quelles que soient les évolutions de la société ou des différentes réformes territoriales.

La FPT a su s'adapter aux différents contextes locaux et les lois statutaires, désormais codifiées dans le code général de la fonction publique, ont été à de nombreuses fois modifiées afin de tenir compte de ces évolutions contextuelles, mais aussi pour accorder un peu de souplesse aux employeurs publics.

Pour autant, même si des améliorations quant aux parcours professionnels ont été mises en œuvre, notamment avec l'élaboration des lignes directrices de gestion, la simplification des régimes indemnitaires ou la réforme de la promotion interne, des dysfonctionnements persistent et des défis sont à relever. Notamment, dans un contexte où l'emploi dans les collectivités territoriales ne semble plus aussi attractif.

L'une des grandes forces de la fonction publique c'est d'offrir de réelles capacités d'évolution à ses agents, que ce soit par la formation, l'évolution hiérarchique, l'exercice d'un nouveau métier, un changement d'employeur ou de région. Ce parcours professionnel se construit notamment en passant des concours, des examens professionnels ou par la voie de la promotion interne mais également avec l'appui des employeurs territoriaux.

L'un des enjeux clés de l'attractivité des métiers du service public local est la capacité à offrir les conditions de ces perspectives en tenant des compétences et aspirations de chacun. Or, l'univers professionnel des agents territoriaux évolue et va évoluer sous l'effet des mutations des besoins et des attentes de la société, de celles des territoires

mais aussi de celles des conditions d'exercice des missions et de l'allongement des carrières.

Dans un contexte marqué par des incertitudes économiques et sociales, le baromètre HoRHizons 2025, publié en janvier 2025, offre une vision précise des dynamiques à l'œuvre dans la fonction publique territoriale et met en évidence quatre grands défis qui feront l'objet des débats lors de cette table-ronde :

- Des employeurs territoriaux davantage mobilisés en faveur de l'attractivité et de la fidélisation des agents publics territoriaux
- Des stratégies RH axées sur la formation, la santé et la qualité de vie au travail
- Des enjeux de rémunération toujours prépondérants mais subordonnés au respect de l'autonomie financière des collectivités territoriales
- De nouveaux défis en matière de recrutement.

Ainsi, la table-ronde permettra d'aborder les questionnements suivants :

- **Comment trouver un outil d'accès à la fonction publique conciliant l'impératif d'un égal accès aux emplois, une diversification des profils et une attractivité auprès des candidats potentiels ?**
- Quelles pistes pour renforcer l'attractivité des collectivités territoriales ?
- Quels outils législatifs et réglementaires ont récemment permis de donner de nouvelles perspectives de carrière aux agents ?
- Comment concilier l'évolution par métier (secrétaires généraux de mairie, policiers municipaux) et l'approche statutaire ?
- Comment favoriser plus encore la promotion des agents (certifications qualifiantes, VAE, dispositifs d'accélération au profit de la reconnaissance des métiers...) ?
- Quels outils pour favoriser les transitions au sein de la FPT, entre versants et entre public et privé sur un même bassin d'emploi ?
- **Quel système de rémunération pour attirer les talents et fidéliser les compétences ?**
- Comment l'ANCT peut accompagner les employeurs territoriaux pour offrir des perspectives d'emploi et des conditions de travail renouvelées dans les territoires ?

En introduction, Emmanuelle PROUET, cheffe de projet auprès de France Stratégie, présentera le rapport publié en décembre 2024 et intitulé « *Travailler dans la fonction publique : le défi de l'attractivité* » (15 minutes).

L'attractivité de l'emploi public territorial reste une priorité. Les collectivités locales font face à des difficultés croissantes pour recruter et fidéliser leurs agents. Cette année, pour la première fois depuis 2018, les perspectives de recrutement régressent. Alors que les Centres de Gestion avaient enregistré une augmentation constante des offres d'emploi entre 2015 et 2023, le baromètre HoRHizons 2025 pointe une régression dans les intentions de recrutement.

Plusieurs facteurs expliquent cette tendance :

- Une démographie en mutation, avec une augmentation de 30% des départs à la retraite en moins de 10 ans
- Des difficultés de recrutement, qui traduisent autant une tension sur certains métiers qu'un besoin de rendre la fonction publique territoriale plus attractive.

Aujourd'hui, 52,7% des collectivités déclarent rencontrer des difficultés à recruter et fidéliser leurs agents. Dans certaines d'entre elles, 10 à 15% des postes restent non pourvus.

Face à ces constats, les employeurs territoriaux ont mis en place plusieurs leviers : revalorisation du régime indemnitaire, protection sociale complémentaire, amélioration de la qualité de vie au travail, télétravail, action sociale...

France Stratégie a souhaité inscrire le sujet de l'attractivité des métiers de la fonction publique à son programme de travail en 2023 et a proposé aux administrations et acteurs des trois versants de la fonction publique de contribuer aux travaux déjà en cours sur ces sujets, par des analyses visant à objectiver plus précisément les difficultés, enrichir le diagnostic et étudier les déterminants des difficultés rencontrées.

France Stratégie a procédé à une large série d'auditions (responsables de politiques RH de différents ministères, CNFPT, FNCDG, syndicats, collectifs, représentant du Défenseur des droits...), et mené une analyse approfondie des travaux existants, complétée par des recherches inédites mobilisant notamment une enquête qualitative et des travaux statistiques originaux sur la mobilité

sociale, les salaires et la qualité de l'emploi afin d'offrir une vision globale de la situation de la fonction publique et de ses métiers par rapport au secteur privé. Elle a bénéficié de l'appui de nombreux chercheurs.

Ce rapport s'organise autour de deux parties :

1^{ère} partie : Objectiver la crise d'attractivité : une analyse rétrospective et prospective

2^{ème} partie : Les raisons d'une perte d'attractivité : identifier les leviers pour agir

Le rapport met en évidence que le contexte de difficultés de recrutement généralisées est un phénomène multifactoriel, qui n'est pas propre mais à la fonction publique, mais qui a des incidences sur la qualité du service public rendu à la population, dans un contexte où les besoins d'emploi public croissent sous l'effet de l'évolution des besoins sociaux.

Le rapport souligne que, face à ce constat, les employeurs publics se sont portés sur le recrutement d'agents contractuels. Pour autant, l'évolution croissante de la part de contractuels dans la fonction publique ne suffit pas à répondre à la pénurie de candidats aux postes et à pourvoir tous les emplois laissés vacants.

Si jusqu'aux années 2010, le phénomène de la baisse d'attractivité existait, il semblait demeurer ponctuel. Aujourd'hui, les difficultés portent non seulement sur le pourvoi des postes offerts mais aussi sur le maintien des agents en poste, voire dans la fonction publique, parfois même en cours de formation d'intégration.

En effet, le rapport pointe la fragilisation croissante de la capacité de la fonction publique à retenir ses agents : les départs volontaires sont en nette augmentation dès le début de carrière. Le rapport indique qu'entre 2014 et 2022, les départs de la fonction publique pour un motif autre que la retraite ont augmenté de 47%.

Le rapport de France Stratégie souligne que les difficultés de recrutement dans le secteur public devraient s'accroître et être plus élevées que dans le privé du fait :

- De la démographie de la fonction publique
- De la concurrence public-privé pour attirer certains professionnels,
- De besoins d'emploi plus forts
- De voies d'accès mal connues
- D'un vivier de candidats à l'emploi public qui se tarit dès les filières universitaires avec des jeunes

de moins en moins enclins à passer un concours

- D'une image de la fonction publique dévalorisée
- De candidats à l'emploi plus en recherche de sens de leur métier que de sens de la fonction publique
- Des gains de pouvoir d'achat insuffisants.

France Stratégie dresse aussi dans son rapport des pistes car la Fonction Publique dispose d'atouts qu'il est possible de renforcer et de mobiliser. Il s'agit de définir une stratégie globale d'attractivité s'appuyant sur plusieurs leviers : image, reconnaissance, évolutions de carrière, rémunérations, qualité de l'emploi et des conditions d'exercice du travail.

Le rapport rappelle que plusieurs modalités de carrières sont offertes dans la fonction publique au-delà du seul statut de fonctionnaire. Le statut inscrit dans la loi installe le principe de la garantie de l'emploi et l'évolution de la carrière (indice, échelon, grade) de l'agent, indépendamment des missions qu'il exerce. L'avancement du fonctionnaire est régi par des critères communs et transparents. La sécurité d'emploi protège l'agent public de l'arbitraire hiérarchique ou de l'influence politique. Le statut permet également de garantir les droits du fonctionnaire.

Le rapport met en exergue que l'autre principe pivot du statut est celui de la séparation du grade et de l'emploi : le fonctionnaire est titulaire de son grade et non de son emploi. Si le fonctionnaire est titulaire de son grade, il peut en revanche être amené à occuper des emplois très divers. Cette distinction entre emploi et grade garantit l'évolution de la carrière du fonctionnaire, l'avancement de grade n'étant pas nécessairement concomitant d'un changement d'emploi et la suppression de l'emploi de l'agent ne provoquant pas son licenciement.

Le rapport pose la question suivante : « Existe-t-il des avantages à être fonctionnaire dont les salariés du privé ne bénéficieraient pas ou en moindre mesure ? ». Il ressort des études menées dans le cadre de cette mission que les différences avec le secteur privé (en matière de santé, de retraite, ou d'autres avantages sociaux indirects, CESU, garde d'enfants, etc.) ne sont globalement pas à l'avantage de la fonction publique. Les avantages de la Fonction publique, souvent mis en avant comme des compensations à des rémunérations réputées moins attractives, ne constituent plus une réelle différenciation.

Le rapport souligne également le caractère

« dépassé » aux yeux du grand public des concours. Le secteur public a depuis longtemps développé des stratégies de marque employeur mais sans les inscrire sous cette notion. La problématique de l'attractivité de la fonction publique territoriale est surtout apparue ces dernières années.

Une étude a été menée en 2022 par Cap'com.

Il en ressort qu'en matière de qualité de vie au travail, dans de nombreux domaines, des actions sont engagées. D'une manière générale, seules les politiques traditionnelles d'égalité femmes-hommes, d'équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle, d'organisation du travail et de formation apparaissent plus ou moins mises en place, même s'il reste encore un tiers des collectivités qui reconnaissent que ces politiques ne sont que peu ou pas avancées. Ce qui touche au management, au processus de recrutement et aux conditions de travail reste en revanche moins développé.

Une autre étude a été conduite par Profil public en 2023/2024 sur l'entrée dans la FP. 300 personnes candidates à un emploi public ont répondu à cette étude. Il en ressort que le concours apparaît comme un frein à l'accès à l'emploi public par 63% des répondants considérant que :

- L'investissement est difficile pour les candidats en poste
- Les oraux peuvent être des épreuves discriminantes
- Peu d'épreuves dans la FPE sont organisées en région
- L'expérience et les acquis professionnels sont peu valorisés
- Il existe une incertitude quant au poste et au lieu d'exercice des fonctions.

La stabilité de l'emploi n'est plus un critère de choix pour 68% des répondants. A contrario, la rémunération l'est pour 74%. La jeune génération n'a pas la perspective d'exercer toute sa vie dans le secteur public et se projette passant d'un secteur à l'autre, l'associatif, le privé, le public. Le statut et la sécurité de l'emploi motivent moins désormais que l'impact des missions sur la vie quotidienne.

Le rapport de France Stratégie évoque quelques pistes pour rendre la fonction publique plus attractive :

- Faire de cette question une question prioritaire en associant les agents et leurs représentants à ces travaux
- Redonner du sens
- Prendre en compte les attentes fortes des agents

en matière de management

- Œuvrer en faveur de la conciliation temps de travail et temps personnel
- Accorder une place centrale à la question des rémunérations, mais sans l'analyser indépendamment des conditions de travail.

A l'issue de cette présentation, les trois intervenants élus locaux, Yohann NEDELEC, Vincent LE MEAUX et Gil AVEROUS pourraient être amenés à donner leur vision sur les constats et préconisations de ce rapport (3 minutes chaque).

Mathilde ICARD, co-auteur du rapport « L'attractivité dans la FPT » de janvier 2022, pourrait également en cinq minutes rebondir sur la présentation faite du rapport de France Stratégie.

La ministre de la Transformation et de la Fonction publiques, Amélie de Montchalin, avait confié fin septembre 2021 une mission sur l'attractivité de l'emploi territorial à l'inspectrice générale de l'administration Corinne DESFORGES, à la présidente de l'Association des DRH des grandes collectivités, Mathilde ICARD, et au président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT), Philippe LAURENT.

Des travaux similaires avaient déjà été engagés pour la fonction publique d'État.

La mission devait notamment formuler des recommandations « pour rendre la fonction publique territoriale plus attractive dans les années à venir ». Et ce « afin que les Français continuent de bénéficier de services publics de proximité de qualité ».

Le constat fait par la mission, à partir d'analyses de rapports, d'entretiens et de déplacements sur le terrain est que la baisse d'attractivité prégnante dans la FPT s'inscrit dans un contexte global de tensions sur le marché du travail affectant également les autres versants de la fonction publique et l'emploi privé. Il existe cependant des difficultés propres à la fonction publique territoriale :

- Certains « métiers » n'attirent plus (secrétaire de mairie, métiers de la filière médico-sociale, de la filière technique ou encore de la filière administrative)
- Au-delà des métiers, la baisse de l'attractivité se mesure différemment selon la nature des collectivités
- Existe une très grande méconnaissance de la

FPT et de la diversité de vie professionnelle qu'elle offre

- Des facteurs propres à la fonction publique territoriale nuisent à son attractivité : les rémunérations ont évolué faiblement ces dernières années, les métiers sont exposés à la fatigue physique et nerveuse, l'organisation des concours n'apparaît pas en adéquation avec les besoins de compétences des collectivités.

27 propositions sont formulées dans le rapport, de nature et de temporalité différentes. Elles s'articulent autour de trois axes principaux : le renforcement de la place des élus et des exécutifs territoriaux au travers de la coordination des employeurs territoriaux ; le développement de la coopération et des initiatives y compris inter-fonctions publiques en faveur de l'attractivité à l'échelon local ; des mesures variées, souvent plus techniques, visant à supprimer les différents freins à l'attractivité de la fonction publique territoriale identifiés par la mission.

Les principales propositions de la mission sont les suivantes :

- Responsabiliser davantage les exécutifs territoriaux de façon collective sur leur fonction d'employeurs en mettant en place une organisation à même de conduire le dialogue social au niveau national de façon « proactive », à égalité avec l'Etat et les employeurs hospitaliers
- Mettre en place une politique de rémunération plus attractive et développer des incitations à l'attractivité à travers un fonds dédié et lancer une étude relative à la création d'une prime d'attractivité et de fidélisation
- Développer l'offre de logements intermédiaires en faveur des agents publics territoriaux
- Communiquer sur une marque « service public » propre aux métiers de la fonction publique territoriale pour en accroître la notoriété
- Développer toutes initiatives pour promouvoir l'emploi de secrétaire de mairie
- Réfléchir à l'évolution de certains concours (expérimentation de concours sur titres pour les apprentis ; réexamen périodique de la nature des épreuves ; organisation plus fréquente de certains concours en tant que de besoin)
- Recourir au contrat long pour les métiers spécifiques
- Elargir la base des recrutements permettant une promotion de fonctionnaires en y incluant les contractuels sur emploi permanent
- Toiletter les règles de reprises de services

antérieurs pour intégrer l'ensemble des expériences privées

- Mieux prendre en compte les personnes en situation de handicap, notamment en les associant aux décisions les concernant
- Améliorer les conditions de travail des agents territoriaux en les rapprochant de celles du secteur privé
- Reconnaître l'expérience des apprentis en construisant des parcours spécifiques.

Certaines de ces propositions ont fait l'objet d'une introduction dans les textes relatifs à la fonction publique depuis ce rapport de 2022.

En une dizaine de minutes, Mathilde ICARD et Pascal MATHIEU présenteront les textes intervenus dans le sens d'accorder de nouveaux parcours professionnels aux agents territoriaux

- Réforme de la promotion interne : Décrets n°2023-1272 du 26 décembre 2023 et n°2024-907 du 8 octobre 2024
- Modification du statut particulier du cadre d'emplois des gardes champêtres : Décret n°2024-282 et n°2024-283 du 28 mars 2024
- Garantie des droits acquis : Loi n°2024-364 du 22 avril 2024 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'économie, de finances, de transition écologique, de droit pénal, de droit social et en matière agricole assure la mise en conformité du code général de la fonction publique à l'article 10.1 de la directive, en ce qu'il prévoit que l'agent conserve le bénéfice de tous les avantages qu'il avait acquis à la date de début du congé de paternité et d'accueil de l'enfant, du congé parental, du congé de présence parentale, du congé de solidarité familiale et du congé de proche aidant, jusqu'à la fin de son congé
- Réforme du régime indemnitaire des policiers municipaux : Décret n°2024-614 du 26 juin 2024
- Egalité femmes-hommes pour la FPT : Décrets n°2024-801 du 13 juillet 2024 et n°2024-802 du 13 juillet 2024
- Revalorisation du métier de secrétaire de mairie : Loi n°2023-1380 du 30 décembre 2023 et quatre textes d'application qui portent sur :
 - ◇ Le recrutement, la formation au premier emploi et la promotion interne (décret n°2024-826 du 16 juillet 2024)
 - ◇ L'avantage spécifique d'ancienneté (décret n°2024-827 du 16 juillet 2024)

- ◇ La formation qualifiante et les modalités d'organisation (décret n°2024-830 du 16 juillet 2024)
- ◇ Les modalités d'organisation de l'examen professionnel et la durée minimale d'exercice des fonctions (décret n°2024-831 du 16 juillet 2024).

Certains de ces textes instaurent des modalités d'évolution ou un régime de rémunération différenciés. **Pascal MATHIEU abordera également (7 minutes) le risque de mettre en œuvre de telles politiques différenciées selon les cadres d'emplois ou les filières, ce qui pourrait entraîner de facto le basculement d'une fonction publique de carrière à une fonction publique de métier, avec un dialogue social qui serait mené à l'échelle de chaque filière ou métier et non plus au niveau des trois fonctions publiques ou de l'une d'entre elles au risque de voir :**

- Une différenciation marquée en termes de rémunération ou de promotion visant à favoriser des métiers d'une filière en tension de façon à renforcer leur attractivité ou valoriser leur parcours de carrières
- Tarir les capacités de recrutement des employeurs pour certains cadres d'emplois, non attractifs en comparaison avec d'autres filières eu égard à leurs conditions de recrutement, de rémunération, d'évolution professionnelle
- Fragmenter des politiques sociales en même temps que générer des revendications catégorielles, notamment en matière de rémunération ou d'évolution de carrière.

Mathilde ICARD et Pascal MATHIEU évoqueront aussi l'agenda social et les textes envisagés par le Gouvernement (10 minutes).

La troisième partie de la table-ronde sera un échange entre les trois élus intervenants, Yohann NEDELEC, Vincent LE MEAUX et Gil AVEROUS, sur les propositions formulées par la coordination des employeurs territoriaux en matière de recrutement, de parcours professionnels et de rémunération (30 minutes). Yohann NEDELEC interviendrait plus précisément sur les parcours professionnels, la formation et l'apprentissage. Vincent LE MEAUX pourrait être amené à développer le sujet du recrutement et du recours aux contractuels. Gil AVEROUS aborderait plus particulièrement la problématique de la rémunération des agents publics.

Pour répondre efficacement aux enjeux d'attractivité, la coordination des employeurs territoriaux avait transmis plusieurs propositions au Ministre GUERINI. Ces propositions restent d'actualité.

Sur la question des recrutements et des contractuels :

Lors d'un échange avec des agents publics, Stanislas GUERINI avait indiqué début mai 2024 vouloir « créer des voies d'accès plus directes » à la fonction publique, notamment en titularisant « plus facilement » les contractuels et en valorisant davantage « les années passées en tant que contractuel ». Il excluait néanmoins un nouveau grand plan de titularisation à l'image du dispositif « Sauvadet ».

Dans le cadre du baromètre HoRHizons 2025, les collectivités ont été interrogées sur les raisons d'un recours plus important à l'emploi contractuel. Il apparaît que la première raison est l'absence de candidat titulaire sur les offres d'emploi, mais aussi la nécessité de faire face à des vacances d'emploi temporaire, de rechercher des compétences et des profils de candidats particuliers ou encore de faciliter et d'accélérer les processus de recrutement.

Le recours croissant aux contractuels est intrinsèquement lié à la contrainte des difficultés de recrutement.

La loi n°2019-828 du 6 août 2019 a instauré une plus grande souplesse dans les recrutements contractuels :

- L'article 16 de cette loi a ouvert la possibilité de recruter directement des contractuels sur des emplois de direction
- L'article 17 a créé dans la fonction publique les contrats de projet
- L'article 21 a étendu la possibilité de recruter des agents contractuels sur emploi permanent aux agents de catégories B et C
- L'article 22 de la loi du 6 août 2019 a ouvert la possibilité de recruter un agent contractuel en remplacement d'un agent en CITIS, en détachement ou disponibilité de courte durée, en détachement pour l'accomplissement d'un stage ou d'une période de scolarité préalable à la titularisation, en congé
- L'article 71 de la loi du 6 août 2019 a étendu la portabilité d'un CDI, si un agent territorial en bénéficiant est recruté par un employeur public relevant d'un autre versant.

Au moment de l'examen du projet de loi de transformation de la fonction publique en juin 2019,

le Sénat avait souhaité ouvrir le primo-recrutement en CDI dans la FPT, à l'instar de ce qui existe dans le FPE.

La coordination des employeurs territoriaux, soucieuse de défendre l'emploi public, avait rappelé son attachement au statut et son souhait de ne pas ouvrir le recrutement direct en CDI, en soulignant que ce primo-recrutement n'apportera pas la souplesse nécessaire aux collectivités et établissements publics territoriaux et posera par ailleurs des difficultés importantes de gestion des ressources humaines.

Par ailleurs, la part importante d'emplois contractuels peut entraîner plusieurs difficultés pour la gestion de la collectivité :

- Une inéquité et une inégalité de traitement entre les agents exerçant les mêmes fonctions et présentant un différentiel de traitement notamment en matière de rémunération, de perspectives de carrière, de gestion de la maladie...
- Un risque de non-respect du principe de continuité du service public avec l'introduction d'une précarisation des emplois publics
- Une charge financière liée au versement de l'indemnité de précarité, à celui de l'allocation de retour à l'emploi, à celui de l'indemnité de fin de contrat anticipée en cas de contrat de projet
- Un blocage de certaines évolutions statutaires comme les promotions internes, les contractuels n'entrant pas dans les quotas de recrutement.

Si une souplesse est indispensable, la coordination des employeurs territoriaux avait souhaité, dans le cadre de la réforme de la fonction publique en 2019, un élargissement plus réduit.

Toutefois, les départs massifs à la retraite, les besoins sur des métiers en tension, l'émergence ou la transformation d'autres métiers, les vives tensions sur le marché du travail en termes de recrutement, justifient, sans qu'il soit besoin d'élargir les motifs de recrutement prévus par la loi, de répondre aux difficultés de recrutement et de fidélisation des agents dans un contexte de déficit d'attractivité de la fonction publique.

Un recours croissant aux contrats sous la contrainte des difficultés de recrutement, conduit à ce que la moitié des entrées dans la FPT soit le fait d'agents contractuels, depuis quelques années.

Cette évolution du nombre de contractuels (environ 25% des effectifs) entraîne une entrée en concurrence titulaires / contractuels qui étaient

complémentaires et qui tendent à devenir deux voix d'accès alternatives.

Par ailleurs, les agents en contrat à durée déterminée ne bénéficient pas d'une situation professionnelle stable, surtout s'ils bénéficient d'un contrat inférieur ou égal à un an et recherchent un poste pérenne, ce qui entraîne des situations de flux de départs dans les services des collectivités territoriales.

La mise en œuvre d'une quinzaine de plans de titularisation entre 1946 et 2012 et le recrutement toujours plus important d'agents contractuels posent la question de la conciliation du principe d'égal accès aux emplois publics avec la nécessité de développer les modes de recrutement dans une situation de tension du marché de l'emploi.

Aussi, la pérennisation de la possibilité de titulariser les agents contractuels apparaît comme un moyen d'endiguer une dualité de statut et le risque de non-respect du principe de continuité du service public avec une précarisation des emplois publics.

La CET propose ainsi de :

- Refondre les concours, tout en maintenant l'épreuve de culture générale, en imaginant des épreuves plus variées et professionnalisées, de promouvoir les concours sur titres et de mettre en œuvre des comités de sélection chargés de vérifier l'aptitude d'un agent contractuel à devenir fonctionnaire, de réactiver le dispositif PACTE et de réexaminer l'équilibre et les conditions d'accès aux concours internes et externes
- Interroger le devenir du recours aux contractuels sur emploi permanent et le risque de consacrer une dualité de statuts. Le contrat deviendrait une modalité transitoire d'accès à la titularisation dans un cadre d'emplois
- Renforcer le rôle de la période de stage
- Développer le tutorat durant la période de stage ou la prise de poste
- Créer les conditions d'une meilleure information/visibilité des postes vacants et de la réalité de leur ouverture vers l'extérieur mais aussi des métiers de la FPT, tant vers les demandeurs d'emploi que vers les étudiants.

Il s'agit d'aller plus loin encore dans la consolidation de l'information en assurant l'ouverture à l'ensemble des demandeurs d'emploi mais aussi en organisant les conditions d'une promotion proactive en sortie d'école. Des partenariats seraient développés avec France Travail, universités, écoles... et le dispositif métiers territoriaux renforcé.

Il convient d'aménager l'obligation de publicité

sans entamer le principe d'égal accès aux emplois publics et transformer cette obligation en outil de recrutement. L'obligation de publicité des vacances d'emploi imposée par le respect du principe d'égal accès aux emplois publics conduit dans des proportions considérables à la publication de déclarations de vacances d'emplois (DVE) « simples », non assorties d'une offre d'emploi.

- Mettre en place une voie d'accès dédiée aux apprentis de la FPT.

Sur ce dernier sujet de la pérennisation de l'apprentissage, un focus statistique mais également stratégique pourrait être réalisé par Yohann NEDELEC, en tant que président du CNFPT.

La loi n°2019-828 du 6 août 2019 prévoyait que pour les contrats conclus à compter du 1er janvier 2020, le CNFPT versait aux centres de formation d'apprentis une contribution fixée à 50% des frais de formation des apprentis employés par les collectivités et les établissements publics territoriaux. L'article 122 de la loi n°2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 a porté à 100% ce financement pour les contrats d'apprentissage signés à compter du 1er janvier 2022. Le Conseil d'Administration du CNFPT peut majorer la contribution patronale obligatoire dans la limite d'un plafond ne pouvant excéder 0,1%. Depuis le 1er janvier 2022, le taux de cette cotisation est fixé à 0,05%.

L'une des propositions du rapport « L'attractivité de la fonction publique territoriale » de janvier 2022 visait à reconnaître l'expérience des apprentis en construisant des parcours spécifiques.

Le rapport indique que soutenir l'apprentissage, c'est aussi créer les conditions de l'intégration des apprentis dans la fonction publique. Or, actuellement, après un an, voire deux ans d'apprentissage, le recrutement des apprentis n'est pas facilité, hormis en catégorie C par recrutement direct.

De nouvelles perspectives de carrière

L'un des enjeux clés de l'attractivité des métiers du service public local est la capacité à proposer des perspectives de parcours et de déroulement de carrière, adaptée aux compétences et aux aspirations de chacun.

La problématique de la formation professionnelle est sensible, notamment pour les métiers qui ont évolué.

Il ressort du Baromètre HoRHizons 2025 que, comme en 2023, les politiques de formation des collectivités semblent principalement axées autour des formations obligatoires (78,2% en 2024 contre 67,8% en 2023 et 73,5% en 2022), des formations statutaires (61,6% en 2024 contre 60,4% en 2023 et 55,8% en 2022) ainsi que des formations d'accompagnement à une prise de poste (58,2% en 2024 contre 57% en 2023 et 56,3% en 2022).

Une attention est portée à l'accompagnement des managers, particulièrement dans les grandes collectivités. En effet, 21,2% des collectivités déclarent avoir mis en place des actions d'accompagnement en faveur de leurs encadrants, et ce chiffre peut aller à 70% ou plus pour les régions, départements, métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération ainsi que pour les communes de plus de 20 000 habitants. A contrario, moins de 10% des communes de moins de 3 500 habitants indiquent accompagner leurs encadrants. Si le parcours d'intégration et de formation des nouveaux arrivants et l'échange entre pairs constituent des axes largement déployés, l'élaboration d'une charte managériale et la mise en œuvre d'un dispositif de tutorat/mentorat/coaching sont des pratiques peu courantes, sauf dans les régions et les départements.

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

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

Les employeurs territoriaux doivent également appréhender deux défis :

- L'usure professionnelle
- L'obsolescence accélérée des compétences, notamment liée à de nouvelles obligations ou à des transitions numériques et, demain, à l'intelligence artificielle, qui pourrait affecter de nombreux métiers voire des pans entiers d'activité au cours de la carrière de l'agent. La transition écologique et énergétique est également porteuse d'enjeux en matière de gestion des ressources humaines.

Il s'agit d'anticiper l'impact de ces défis sur les métiers, les formations initiales et continues, les reconversions et d'offrir aux collectivités de nouveaux outils pour les appréhender...

Dans ce contexte, la coordination des employeurs territoriaux propose de :

- Bénéficier d'outils supplémentaires pour appréhender les transitions professionnelles
- Créer des mécanismes de mutualisation des transitions professionnelles au sein de la FPT, entre versants et entre public et privé sur un même bassin d'emploi
- Structurer des politiques de gestion prévisionnelle des compétences face aux évolutions structurelles des besoins (ex. : numérique et IA)
- D'offrir de nouvelles perspectives d'évolution aux agents avec :
 - ◇ La régulation des carrières par l'examen professionnel ou la reconnaissance de l'expérience acquise. Il apparaît logique que les compétences professionnelles et les aptitudes personnelles, qui se développent tout au long de la carrière, soient prioritairement valorisées dans le cadre du concours interne et de l'examen professionnel
 - ◇ L'introduction de dispositifs d'accélération au profit de la reconnaissance des métiers
 - ◇ Le développement de formations qualifiantes et certifiantes dans la FPT
 - ◇ La facilitation au recours à la VAE et mutualiser la contribution des employeurs
 - ◇ Promouvoir la portabilité des compétences et des droits qui constitue un levier essentiel des mobilités inter-versants et public-privé. Un compte universel, commun à la fonction publique et au secteur privé, pourrait être créé lequel comprendrait des données relatives aussi bien à la pénibilité des missions de l'agent qu'à son parcours et à sa formation
 - ◇ La mise en perspective de l'entretien de carrière comme « pivot » de l'accompagnement professionnel.

L'évolution du système de rémunération

Le système de rémunération peine à attirer les talents et à fidéliser les compétences, portant préjudice à l'attractivité des métiers du service public local. Bien que cette perte d'attractivité de la fonction publique territoriale soit multifactorielle, l'obsolescence du système actuel de rémunération en constitue un élément déterminant.

Si des mesures correctives ont été prises ces dernières années pour garantir une plus grande équité en matière de rémunération de certaines catégories d'agents publics, les agents souffrent de l'augmentation du coût de la vie qui pèse fortement sur leur pouvoir d'achat et de fait, sur leurs conditions de vie.

Dès lors, pour compenser le gel du point d'indice qui a abouti au tassement des grilles par le bas et maintenir le pouvoir d'achat de leurs agents, les collectivités territoriales ont souvent eu recours à des hausses de régime indemnitaire. Cela conduit ainsi à une « forme de concurrence » entre elles et peut générer des inégalités de traitement entre agents d'une même collectivité.

Combinées à des mesures nationales successives, ces pratiques souvent catégorielles viennent dénaturer progressivement le rôle originel des composantes de la rémunération fondée sur une logique de carrière au profit d'une logique de métier.

De plus, les perspectives d'évolution de la rémunération apparaissent aujourd'hui peu attractives au regard du secteur privé du fait notamment de l'atteinte de plafonds et d'une évolution concentrée sur le début de carrière.

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

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

Il convient de réinterroger notamment :

- Les composantes de la rémunération des agents publics
- La nécessité de mieux distinguer les éléments contribuant à la sécurisation du pouvoir d'achat des

agents, ceux permettant de reconnaître le niveau de fonction ou leurs sujétions.

Si les employeurs territoriaux sont attachés à l'attractivité de la fonction publique territoriale, qui repose sur différents facteurs au titre desquels une rémunération qui reconnaît l'engagement des agents, les collectivités locales sont dans une situation financière complexe en raison :

- De recettes dont la dynamique et la pérennité sont incertaines
- De dépenses qui ne cessent de s'accroître, sous l'effet de l'inflation, d'investissements nécessaires à la transition écologique et à la demande sociale, de la mise en œuvre de politiques engagées par le Gouvernement, ainsi que des récentes mesures portant sur la rémunération des agents territoriaux.

Depuis 2022, la masse salariale est en augmentation dans la majorité des collectivités, notamment du fait :

- D'une augmentation du point d'indice de la fonction publique de 3,5% mise en œuvre au 1^{er} juillet 2022 et une de 1,5% au 1^{er} juillet 2023
- De l'attribution de 5 points d'indice majoré à compter du 1^{er} janvier 2024 pour tous les agents publics rémunérés en référence à un indice
- De la revalorisation indiciaire et statutaire pour les agents de catégorie C et certains agents relevant de la filière médico-sociale
- De la revalorisation du début de carrière de la catégorie B : cette mesure apparaissait nécessaire pour reconstituer les écarts car le relèvement de l'indice minimum de traitement par rapport au SMIC a eu comme conséquence de placer au même niveau les premiers échelons de la catégorie B par rapport la catégorie C
- De l'augmentation du SMIC
- De la bonification d'ancienneté d'un an en matière d'avancement d'échelon
- De la mise en œuvre d'une nouvelle cotisation obligatoire pour financer l'apprentissage
- De l'évolution du taux de contribution à la CNRACL (+1 point en 2024, + 3 points en 2025, 2026, 2027 et 2028)
- De la reconduction de la GIPA pour 2022 et 2023
- De l'extension du forfait mobilités durables.

En 2024, presque deux tiers (62,5%) des collectivités interrogées dans le cadre du baromètre HoRHizons soulignent que leur masse salariale est en augmentation (contre 66% en 2023, 55% en 2022 et seulement 31% en 2020). Seuls 5,1% des répondants évoquent une diminution de leur masse salariale.

Les nouvelles mesures statutaires constituent toujours le principal facteur explicatif de cette augmentation des dépenses de personnel (61,5% en 2024, 54,1% en 2023, + 24,2 points par rapport à 2022). Ce facteur est en constante évolution.

L'évolution de 11,7 points pour l'augmentation du RIFSEEP et celle de 13 points liée aux promotions et avancements s'expliquent certainement pour partie par la recherche de leviers d'attractivité par les collectivités répondantes. 92,3% des collectivités interrogées considèrent nécessaire de revaloriser les rémunérations des agents territoriaux. Cet indicateur reste stable par rapport à 2023. Dans un contexte de maîtrise de la masse salariale, l'augmentation des recettes des collectivités ainsi que la baisse des cotisations et des charges sont les deux leviers devant être activés selon les collectivités afin de revaloriser les rémunérations. 38% des répondants, et plus majoritairement les intercommunalités, citent également une évolution des modes de gestion et 32,5% une redéfinition de l'offre des services publics.

Dans une déclaration commune du 21 mai 2024 sur le projet de réforme de la fonction publique, la coordination des employeurs territoriaux indiquait : « Les employeurs territoriaux [...] alertent sur leur capacité à répondre aux demandes de revalorisation des rémunérations des agents, dans un contexte où leur autonomie financière est remise en question et où le Gouvernement entend appeler les collectivités à participer au redressement des finances publiques. Aussi, les employeurs territoriaux seront particulièrement attentifs à être associés à la négociation annuelle obligatoire avec l'Etat et la fonction publique hospitalière relative aux mesures salariales concernant la fonction publique ».

Aussi, la coordination des employeurs territoriaux appelle à une refonte de système fondée sur :

- Un meilleur équilibre entre le socle indiciaire et la composante indemnitaire en rééchelonnant les grilles et en redéfinissant les rôles de chacune de ces composantes
- Une plus grande lisibilité et prévisibilité des mesures nationales après que tous les représentants des employeurs territoriaux aient été associés au choix des mesures et qu'ils aient pu faire valoir leurs spécificités
- Une prise en compte des spécificités locales, en particulier en matière de coût de la vie
- Une logique non concurrentielle entre agents titulaires et contractuels, ou entre agents relevant

de versants différents

- Le développement des outils RH et financiers de reconnaissance de l'implication individuelle et collective des agents.

En conclusion de la table-ronde, Stanislas BOURRON pourrait évoquer comment l'agence nationale de cohésion des territoires peut accompagner les collectivités dans la mise en œuvre de mesures en faveur de l'attractivité et de l'amélioration des conditions de travail (10 minutes).

L'Agence nationale de la cohésion des territoires est au service des élus et de leurs projets de territoires.

Parmi les projets accompagnés par l'ANCT peuvent être cités :

- La réinvention des ateliers municipaux à Damparis dans le Jura. Ce projet est devenu un levier pour favoriser le dialogue entre élus, agents et citoyens, tout en améliorant les conditions de travail des agents municipaux et a permis de :
 - ◇ Créer du lien entre élus et services et favoriser le travail en collégialité
 - ◇ Permettre aux élus d'expérimenter et d'ancrer la participation citoyenne dans leur gouvernance
 - ◇ Sensibiliser les habitants aux métiers des agents municipaux et valoriser leur travail
- L'amélioration de la qualité de l'air dans les crèches municipales à Gradignan (Gironde)

Les objectifs étaient de :

- ◇ Améliorer la qualité de l'air intérieur dans les crèches municipales afin de protéger la santé des enfants et du personnel.
- ◇ Réduire l'utilisation de produits nocifs (produits d'entretien, cosmétiques, jouets, vaisselle) en privilégiant des alternatives plus saines.
- ◇ Sensibiliser le personnel des crèches et les autres services municipaux à la qualité de l'air et aux bonnes pratiques environnementales.
- La création d'une « Comm'une Digital » pour les collectivités. Cette solution révolutionne la communication des municipalités en intégrant une application mobile, un site web, des supports de communication et un espace cloud sécurisé.
- L'intégration de chercheurs dans les collectivités publiques. Afin d'encourager l'intégration de chercheurs dans les collectivités publiques, le programme « 1000 doctorants pour les territoires » a été lancé. Ce programme vise à relier étudiants et collectivités pour la recherche, avec un

accompagnement complet dans le processus de subvention.

Beaucoup de collectivités ignorent la possibilité d'employer des doctorants via le dispositif CIFRE. Ce programme offre un avantage substantiel en intégrant des jeunes chercheurs pour relever les défis du développement territorial.

- La mise en œuvre d'ateliers marque employeur
Un projet collaboratif peut permettre de renforcer l'attractivité et attirer de nouveaux talents grâce à des ateliers pratiques sur la marque employeur et la fidélisation des agents.

L'ANCT vise à donner aux élus des collectivités et des intercommunalités les moyens de concrétiser leurs projets afin de répondre à l'émergence des nouvelles problématiques sociales et économiques, et en participant à l'atteinte des objectifs de transition écologique, démographique, numérique et de développement. Il s'agit de répondre aux enjeux actuels et futurs, pour faire des territoires des démonstrateurs de solutions inventées au niveau local. Il traduit la volonté du Gouvernement de donner aux territoires la capacité de définir et de mettre en œuvre des projets, de simplifier l'accès aux aides de toute nature, et de favoriser l'échange d'expérience et le partage de bonnes pratiques.

L'action de l'ANCT s'organise autour de plusieurs objectifs :

1/ Partir des territoires et de leur projet. L'Etat se met en situation d'accompagner au mieux la stratégie globale et multithématique définie par la collectivité

2/ Apporter une réponse sur-mesure. Il ne s'agit pas de faire partout la même chose, mais bien d'apporter une réponse aux problèmes rencontrés par chaque territoire. C'est la différenciation, qui permet de reconnaître les enjeux propres à chaque territoire et à ajuster les réponses que l'Etat et ses partenaires apportent au regard de ces situations et besoins spécifiques

3/ Mobiliser davantage de moyens et rechercher des formes nouvelles d'intervention

4/ Combiner approche nationale et locale. L'Etat tient compte de ce qui existe déjà

5/ Se donner du temps



CONTACTS

FNCDG

Simon MILANDRE

Chargé de communication

✉ communication@fncdg.com

☎ 06 29 94 65 20

Cindy LABORIE

Responsable des affaires juridiques

✉ cindy.laborie@fncdg.com

☎ 06 29 94 65 37

LIEU

Lille Grand Palais
1 Bd des Cités Unies
59777 Lille

