



Projet de loi de transformation de la fonction publique

Audition APVF

par

Mme Catherine DI FOLCO et M. Loïc HERVÉ, rapporteurs de la commission des lois du Sénat

4 juin 2019

I. Position générale de l'APVF et points de vigilance

Fonction publique et petites villes :

Les petites villes déclarent des effectifs compris entre **20 et 479 agents**. Le maximum d'emplois à temps plein (ETP) dans une commune se situe à 350. **En moyenne, les communes entre 2 500 et 25 000 habitants disposent de 145 agents au total**. Le nombre d'agents augmente ou diminue proportionnellement selon la taille des communes.

La part des dépenses de personnel dans le budget de fonctionnement varie, elle, de **29% à 64%**, avec une grande majorité de villes situées entre **46 et 54%**. Parmi ces emplois, la part des contractuels varie de **8 à 47%**.

Position générale de l'APVF :

Dans un contexte de raréfaction de l'argent public, les élus de petites villes ont besoin d'outils de GRH plus flexibles et donc plus opérationnels.

Sans remettre en cause le statut de la FPT, auquel notre association est très attachée, et **avant d'envisager un quelconque « grand soir »**, un certain nombre de chantiers peuvent être menés à cette fin :

- simplifier certaines procédures administratives et renforcer les outils des employeurs territoriaux ;
- renforcer l'attractivité de la fonction publique territoriale en facilitant les modalités d'accès et de sortie, dans le cadre de parcours professionnels plus « hybrides » : mobilité inter-fonctions publiques, arrivées/départs vers le privé, lien à renforcer avec l'apprentissage.
- améliorer la qualité du dialogue social en rompant avec le formalisme actuel qui mobilise de manière excessive les ressources et les compétences, au détriment d'un véritable accompagnement stratégique des agents ;

- faire de la fonction publique territoriale un levier de coopération territoriale en favorisant le partage d'ingénierie et de compétences entre collectivités, quelle que soit leur taille. Sur le terrain, les mutualisations entre services constituent l'un des outils principaux de la réorganisation des services au sein des petites villes. Ainsi, 58,5% des communes les ont utilisées. Cela a pu se concrétiser par un travail sur la polyvalence des agents ou par des fusions de directions.

La plupart de nos propositions (formulées dans notre manifeste sur l'avenir de la fonction publique, publié en mai 2018) ont trouvé concrétisation dans le PJJ ou dans la version adoptée à l'Assemblée nationale.

Points de vigilance de l'APVF :

- l'harmonisation des trois versants de la fonction publique souhaitée par le Gouvernement ne pas être un prétexte à la **transposition aveugle des aménagements spécifiquement pensés pour la fonction publique d'Etat** à la Territoriale qui possède ses propres caractéristiques et spécificités : le Conseil commun de la fonction publique (CCFP) doit, à cet égard, rester un organe purement consultatif. Et, sa saisine soumise à accord préalable du Conseil supérieur.
- il faut **veiller à l'équilibre entre élargissement du recours aux contractuels et attractivité de la fonction publique territoriale** : les contrats de projet ne doivent pas être réservés aux contractuels, mais étendus aux titulaires. La formation des agents tout au long de leur carrière doit être un enjeu prioritaire dans les petites villes.

2. La réforme des instances de dialogue social

Le PJJ a pour ambition d'insuffler une nouvelle dynamique dans les relations sociales, au plus près du terrain et tournées sur les enjeux relatifs au collectif de travail. Pour ce faire :

- il renforce le rôle du Conseil commun de la fonction publique (CCFP) ;
- il institue une instance unique pour débattre des sujets d'intérêt collectif : le comité social territorial, issu de la fusion des comités techniques et le CHSCT.
- il procède au recentrage des attributions des commissions administratives paritaires.

Remarques APVF :

- **Le renforcement du CCFP ne doit pas s'effectuer au détriment du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT).** Or, en l'état du texte, le CCFP peut, sans l'accord du CSFPT, se saisir de toute question ou projet concernant la FPT. Son avis se substitue à celui du CSFPT.

Les élus de petites villes craignent qu'en banalisant l'avis du CCFP, **les spécificités de la fonction publique territoriale ne soient peu à peu diluées dans une approche trop globale** et caricaturale.

⇒ **L'APVF, soutenant la Coordination des employeurs territoriaux (CET), demande donc au Sénat d'adopter un amendement visant à requérir l'accord préalable de la majorité des deux collèges du CSFPT pour toute disposition relative à la FPT.**

NB : A noter que l'accord préalable du Président du Conseil supérieur concerné était, dans la version originale du PJJ requis. La mention de l'accord préalable a disparu lors des discussions à l'AN.

- Si l'APVF depuis longtemps suggère la fusion des CT et CHSCT, **la création des comités sociaux territoriaux ne doit pas être un prétexte à un affaiblissement de leur mission dans les domaines les plus sensibles.**

Nous avons obtenu à l'Assemblée :

- o l'extension des questions auxquelles les CST auront à connaître (notamment, celles portant sur l'égalité professionnelle et la lutte contre les discriminations et les enjeux liés à la déconnexion) ;
- o de même, conformément à une demande de la CET soutenue par l'APVF, **les collectivités locales employant moins de 200 agents** pourront, elles aussi, créer une **formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail au sein du Comité social territorial**. Mais, une **condition est requise** : il faut que des « risques professionnels particuliers le justifient ».
 - ⇒ **L'APVF demande la suppression de cette condition.**
- L'avis préalable des CAP est supprimé s'agissant des questions liées aux mutations et mobilités ainsi qu'à l'avancement et aux promotions.
 - ⇒ **L'APVF comme la CET souhaitent qu'il soit rétabli pour les questions liées à :**
 - **l'avancement de grade et à la promotion interne ;**
 - **aux transferts d'agents en cas de mutualisation ou de restitution de compétences ;**
 - **aux décisions défavorables à l'agent, tels les refus de titularisation, le licenciement ou la prolongation des stages.**

Discipline :

Le **licenciement pour insuffisance professionnelle** est prononcé à l'issue d'une procédure discipline.

- ⇒ L'insuffisance professionnelle n'étant pas une faute de l'agent, pour la CET et l'APVF, **elle ne doit pas relever d'une procédure disciplinaire**. Le licenciement prononcé sur ce motif étant une décision individuelle, elle nécessite un avis préalable de la CAP.

3. Le recours aux contractuels

L'APVF n'est pas hostile au recours aux contrats comme mode de recrutement à la stricte condition que cette procédure ne devienne pas le principe, mais reste une **voie d'exception**. Le recours au contrat doit permettre de répondre à des problématiques spécifiques et de palier les difficultés de recrutement auxquelles sont confrontées parfois les petites villes.

A l'Assemblée un certain nombre d'avancées ont été obtenues, mais il reste encore à faire :

- S'agissant des contrats de projet, concernant les emplois non permanents, les catégories C ont bien été exclues du dispositif et des garanties ont été accordées aux agents contractuels (durée minimal de 1 an ; délai de prévenance)
 - ⇒ **L'APVF demande l'ouverture de ces contrats aux titulaires. Telle était d'ailleurs l'origine de la proposition formulée par l'APVF et France urbaine dans leur manifeste.**

- S'agissant des emplois permanents, ils pourront désormais être occupés de manière permanente par des agents contractuels dans les cas suivants :
 - pour les emplois de catégorie A - **et désormais B** -, **lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient** et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions prévues par la présente loi ;
 - **pour tous les emplois dans les communes de moins de 1 000 habitants** et les groupements de communes regroupant moins de 15 000 habitants.
 - ⇒ **Sur cette mesure, la CET et l'APVF demandent à ce que cette faculté soit étendue aux communes de moins de 2 000 habitants, afin de tenir compte du mouvement de création de communes nouvelles (754 au 1er janvier 2019).**

Il a été instauré une **indemnité de fin de contrat** lorsqu'ils sont d'une durée inférieure ou égale à un an (à l'exclusion des contrats saisonniers) et lorsque la rémunération brute globale prévue dans ces contrats est inférieure à un plafond qu'il fixe.

- ⇒ Pour la CET, cette mesure, qui doit permettre de compenser la précarité de la situation de certains agents contractuels de droit public, elle représente un coût financier non évalué pour les collectivités. Elle demande la suppression de cette disposition.
- ⇒ **L'APVF ne s'est pas positionnée sur ce sujet délicat.**

4. Le temps de travail dans la fonction publique et les autorisations spéciales d'absence

Préoccupée par le taux d'absentéisme dans les petites villes, l'APVF avait dès le départ accueilli positivement la proposition du ministre Olivier Dussopt visant à permettre à tous les employeurs territoriaux d'atteindre les 1607h : harmonisation des autorisations spéciales d'absence et limitation de leur nombre, définition d'un barème national des congés exceptionnels identique aux trois versants de la fonction publique etc.

Finalement, le PJJ va plus loin et donne aux collectivités un délai d'un an à compter du renouvellement de chacune des assemblées délibérantes, soit au plus tard en mars 2021, pour **supprimer les régimes dérogatoires à la durée légale du travail (1 607 heures)** antérieurs à la loi du 3 janvier 2001.

- ⇒ **L'APVF et la CET demandent d'étendre le délai maximal à deux ans.**

5. Les acteurs RH, dont le CNFPT et les centres de gestion

- Un autre sujet important, celui de la **formation des agents publics**. Le texte habilite le Gouvernement à légiférer dans ce domaine et, notamment pour réformer les modalités de financement et d'organisation du CNFPT.

Sur le financement, un amendement a été adopté à l'Assemblée nationale pour que le CNFPT finance, à hauteur de 75 %, l'apprentissage.

- ⇒ **La CET et l'APVF considèrent que sans transfert de recette équivalente, cette mesure menace le financement global de la formation des agents.**

- S'agissant des centres de gestion, plusieurs choses. La CET, soutenue par l'APVF, demande :
 - que les centres de gestion rendent accessibles aux collectivités et établissements un **portail numérique dédié au recueil des données sociales de la FPT** ;
 - de **confier au président du CDG le soin de définir les lignes directrices relatives à la promotion interne**, qu'il transmet, après avis de son CST, aux collectivités/EPCI employant plus de 50 agents ou affiliés volontairement.