

Contribution de François DELUGA
Président du CNFPT, maire du Teich

Action publique 2022

Contribution générale

Le gouvernement a lancé, en septembre 2017, Action Publique 2022 non pas « pour remettre en cause ou casser ce qui fonctionne mais pour améliorer et assurer la transformation de ce qui doit être repensé et ajusté aux besoins de notre temps¹ et afin de mettre fin à une vision décliniste et résignée de l'intervention publique »².

Je souscris pleinement à cet objectif et j'ai déjà pu exprimer que, si défendre le service public ne peut s'ancrer dans un immobilisme coupable, la modernisation de notre action, afin qu'elle corresponde demain plus encore qu'hier aux besoins de nos populations, ne signifie pas moins de service public.

Une consultation a été proposée par le gouvernement pour nourrir cette démarche, le forum de l'action publique, et la présente contribution à vocation à s'y inscrire de façon constructive et éclairée.

En liminaire, l'objectif de construire des réponses opportunes implique que le regard que l'on peut porter sur l'action publique, soit lui-même objectif et ancré dans la réalité. A ce titre, je crois sincèrement que l'on ne peut avoir une vision monolithique des services publics et que les maux et qualités de l'action de l'Etat, du monde hospitalier ou des collectivités territoriales ne sont pas identiques.

Aussi, les postulats selon lesquels il faudrait « renouer les fils de la confiance entre les agents et les usagers »³ ou encore que le statut de la fonction publique *n'est pas un cadre efficace pour l'action publique* reste à démontrer et singulièrement pour les collectivités territoriales. A titre d'exemple, l'enquête « Fractures françaises » de 2017⁴ met en exergue que la police, l'armée, l'école et les maires ont un haut niveau de confiance dans la population, en progrès par rapport aux exercices précédents.

Les collectivités territoriales et leurs agents sont engagés dans une adaptation continue aux besoins sociétaux, avec une certaine agilité et aidé probablement en cela par leur grande proximité avec le citoyen impliquant une capacité certaine à « rendre compte ».

C'est dans l'intérêt de constamment se repenser et conscients que le débat politico-médiaque accentue les exigences à l'adresse de l'action publique, que les services publics locaux, et leurs agents, ont déjà entamé la transformation de leur action, avec comme principal objectif l'amélioration du bien-être des populations vivant sur les territoires composant la nation.

¹ Editorial du Premier Ministre Edouard PHILIPPE, lancement d'action publique 2022, Octobre 2017

² Introduction dossier de presse du 1^{er} Comité interministériel de la transformation publique. Février 2018.

³ 1^{er} comité interministériel de la transformation publique, 1^{er} février 2018

⁴ Fractures Françaises 2017, Ipsos/Sopra Steria pour Le Monde, la Fondation Jean Jaurès et Science Po.

1. La place du service public local – réalité des métiers, service rendu

L'action publique constitue un puissant levier de développement et d'équilibre entre nos territoires. Dans ce cadre, la dépense publique est un précieux facteur de croissance, de soutien à l'économie et d'investissement social. Nous savons qu'elle est également un moyen efficace de réduction des inégalités. Elle a permis à la nation de mieux affronter les crises passées. Elle nous met en capacité de répondre aux crises qui viennent et aux besoins que ne manquent pas d'exprimer nos populations.

Les acteurs publics sont confrontés à l'impératif de repenser leurs stratégies pour rénover profondément leurs modalités d'intervention. Et dans ce cadre, les lignes bougent. Le rôle des élus et les formes de gouvernance sont interrogés par l'aspiration de nos concitoyens à définir de nouveaux modes d'expression démocratiques ; le contenu des politiques publiques tente, sous la contrainte financière, de s'adapter aux nouveaux besoins sociaux.

Je suis convaincu que la vitalité d'une société repose sur l'équilibre entre les forces qui créent son unité et celles qui expriment sa diversité, entre son esprit d'ouverture et ses racines, entre son dynamisme entrepreneurial et sa capacité de protection, entre les logiques politiques verticales et les coopérations horizontales, entre la prise en compte des citoyens et l'affirmation de l'intérêt général, entre le local et le national.

C'est bien à la recherche de ce point d'équilibre que les collectivités territoriales contribuent chaque jour, par leur action, influant ainsi fortement sur la dynamique de développement de la France.

L'action des collectivités territoriales est certes perfectible mais ces dernières font preuve d'agilité et d'adaptabilité. Par ailleurs, la part du service rendu aux citoyens au niveau local ne cesse de progresser, représentant aujourd'hui près de 80% des contacts des usagers avec le service public.

En effet, force est de constater que nos collectivités sont en mouvement : ·

- pour construire des politiques de qualité, c'est-à-dire ouvertes, innovantes, collaboratives, associant citoyens, usagers, entreprises, associations..., mais aussi efficaces, sobres, maîtrisées, contribuant au bien commun ;
- pour conduire les transitions dans un mouvement d'innovation territoriale ;
- pour adopter des modes de décision et de gouvernance plus équilibrés ;
- pour affirmer les pratiques responsables de la gestion publique, autour notamment des impératifs de transparence, de consultation, de coproduction, de contrôle et d'évaluation, afin de conforter la confiance des citoyens dans l'action publique. Et si ce mouvement de rénovation de l'action publique locale est d'ores et déjà à l'œuvre, il faut souligner le rôle et la place qu'y jouent les agents territoriaux et reconnaître leur capacité d'adaptation et d'inventivité.

Les agents territoriaux recherchent, de façon continue, des solutions pour développer et mettre en œuvre les décisions politiques et réussir les mutations qui s'imposent dans leurs domaines de compétences. Ce besoin trouve aujourd'hui des réponses dans des démarches

de conception et de construction collaboratives et des gouvernances partenariales. Ce sont les agents territoriaux, aux côtés des exécutifs locaux, qui dans leur grande majorité portent cette dynamique !

Ceci m'amène à souligner que ces équipes dont il est question ne sont pas tout à fait comme les autres. Elles sont composées de femmes et d'hommes qui ont choisi de servir l'intérêt collectif, qui ont choisi de contribuer à la *Res Publica*, qui ont choisi d'exercer des missions de service public.

2. Le statut de la fonction publique, point d'appui de l'action publique

Je suis convaincu de la pertinence et de la modernité des règles et des conditions d'emploi spécifiques à l'action publique. Pas par dogmatisme, mais au contraire parce que le statut est profondément utile à la société

Le statut de la fonction publique est avant tout une garantie pour les citoyens, assurés d'un traitement égal en tout lieu du territoire.

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

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

Je considère que l'unité du statut de la fonction publique, organisé en trois versants, permet de concilier les impératifs de missions différentes et complémentaires de l'Etat, des hôpitaux et des collectivités territoriales avec des modes de gouvernance répondant à leurs enjeux propres. Remettre en cause cet édifice ne pourrait aboutir qu'à une fonction publique « à deux vitesses » et à une concurrence institutionnalisée et déloyale entre versants et entre collectivités territoriales, au détriment *in fine* de la qualité des services publics.

De fait, le cadre statutaire lui-même a évolué au fil du temps. Constitué entre 1983 et 1986, il a fait preuve d'une réelle plasticité et d'une capacité d'adaptation avérée, les modifications ayant été nombreuses depuis lors.

Et puis il nous faut être pragmatique. Le statut permet de proposer une forme de stabilité de l'emploi qui donne les moyens au service public de conserver durablement les expertises en fidélisant les agents, et donc d'assurer une forme de pérennité du service public, qui demeure au-delà des vicissitudes électorales, tant nationales que locales. Il nous faut d'ailleurs favoriser l'affectation et la fidélisation des agents expérimentés dans les territoires moins attractifs. A ce titre, il serait opportun de revoir le régime indemnitaire spécifique perçu par les agents travaillant en zones sensibles (NBI ZUS) et de réformer son niveau car le montant est non seulement faible mais son calcul mérite de prendre en compte la difficulté de l'exercice de ces métiers dans ces territoires, notamment dans le secteur administratif et social. Un même type de dispositif pourrait également s'appliquer aux territoires ruraux, aux

zones urbaines périphériques, qui connaissent des difficultés de recrutement, notamment sur des métiers très spécifiques. Revoir le montant et la logique de la NBI permettrait d'en faire un outil contribuant à la cohésion sociale d'ensemble d'un territoire.

Concernant la place des agents contractuels, il faut rappeler que la fonction publique territoriale compte d'ores et déjà le plus fort taux de non-titulaires avec près d'un agent sur cinq, généraliser l'emploi contractuel dans les collectivités, alors même qu'il coûte plus cher à l'employeur que l'emploi statutaire, contribuerait à fragiliser et précariser davantage les plus de 70% d'agents de catégorie C qui la compose. Au contraire, l'emploi statutaire permet la mobilité des agents, qu'elle soit géographique, mais également entre versants de la fonction publique ou fonctionnelle, notamment, mais pas uniquement, dans le cadre de la progression dans la carrière administrative.

De ce point de vue, alors que les salaires nets mensuels moyens étaient, en 2015, de 2 495 euros dans la fonction publique d'Etat, de 2 239 euros dans la fonction publique hospitalière et de 1 891 euros dans la fonction publique territoriale (pour mémoire, 2 250 euros dans le secteur privé)⁵ la décorrélation du point d'indice semble une mesure particulièrement injuste. Elle serait non seulement vexatoire pour les 1 800 000 agents territoriaux, mais également compliquerait singulièrement la mobilité entre versants, sauf à vouloir en exclure officiellement ou dans les faits les agents territoriaux.

3. Accompagner les transitions et les évolutions, l'adaptation aux besoins par le développement des compétences

Penser le service public de demain, ce n'est pas une abstraction, un concept. C'est penser le meilleur moyen, le plus efficace et efficient de déployer les politiques que la collectivité nationale décide de prendre en charge. Cette question est le préalable indispensable à toute réforme, car elle nous permet de définir le périmètre concret de notre volonté de solidarité et de notre ambition d'égalité.

C'est parce que le service public est en mouvement constant qu'il a besoin d'agents toujours mieux formés, à même de répondre à l'évolution de la demande sociale et à sa nécessaire articulation avec la contrainte financière, notamment.

Pour accompagner ce mouvement, plusieurs défis sont devant nous :

- Développer la formation professionnelle tout au long de la vie ;
- Améliorer la pertinence et la diversification du recrutement ;
- Prévenir l'usure professionnelle et la pénibilité en accompagnant les transitions professionnelles ;
- Accompagner le développement du numérique dans la société.

⁵ Source : Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2017, DGAFF

- Développer la formation professionnelle tout au long de la vie

La formation professionnelle joue un rôle central à la fois dans l'évolution du service rendu aux usagers, dans la préservation continue de la qualité du service public et dans la mobilisation de ses agents.

Avec la crise économique et l'évolution de la société, les demandes de service public se transforment et les agents publics sont amenés à s'adapter. De nombreux métiers de la fonction publique sont directement concernés par les transitions numériques et écologiques, par le vieillissement de la population et par la demande de participation des usagers.

Sans un effort de formation des agents territoriaux, sans un travail approfondi d'anticipation des compétences requises, le risque est réel d'assister à une rupture complète entre les attentes et les besoins des usagers et les capacités du service public à y répondre. Ce risque porte en lui les germes d'une disparition du service public sous l'effet conjugué d'une désaffection des citoyens pour ce dernier et d'une perte de sens et de motivation des agents publics. La formation professionnelle est incontestablement un outil essentiel pour accompagner les agents, et leurs employeurs publics, dans les nécessaires évolutions.

Or, dans les faits, si les dépenses de formation ont été stabilisées autour de 3,5% de la masse salariale de l'Etat, 2,9% dans le secteur hospitalier⁶, et entre 1,6 et 1,8% dans le secteur privé, la cotisation formation versée par les employeurs publics locaux au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), seule dépense de formation obligatoire et commune, a été abaissée à 0,9%, entretenant une inégalité d'accès à la formation particulièrement nuisible aux agents des collectivités.

L'existence d'un établissement public unique, national et déconcentré, paritaire et mutualisateur, présent sur tout le territoire hexagonal et ultramarin, garantit un accès égalitaire de toutes les collectivités, quels que soient leur taille, leur situation géographique ou leurs moyens financiers. Le CNFPT est un instrument incomparable au sein du service public. En mutualisant les ressources des collectivités, et la réponse aux besoins de 1 800 000 agents et de leurs 50 000 employeurs, il produit des formations adaptées, au plus près des territoires, dans des conditions économiques et de qualité inégalées.

- Améliorer la pertinence et la diversification du recrutement

L'apprentissage est identifié de longue date comme un des outils les plus efficaces pour lutter contre le chômage des jeunes et pour permettre aux employeurs de recruter des salariés compétents et immédiatement opérationnels sur certains métiers en tension.⁷ Il reste, malgré tout, à un niveau insatisfaisant, avec environ 7 000 apprentis en collectivité. L'objectif de 20 000 contrats d'apprentissage est pourtant atteignable, dès lors que les moyens seront réunis.

⁶ Source : Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2016, DGAFF

⁷ Le bilan des actions menées dans ce domaine par le CNFPT, depuis 2008, confirme ce constat concernant les collectivités territoriales. Il est donc pertinent d'amplifier et de généraliser les actions déjà entreprises à ce titre, par exemple en mettant en place des CFA des métiers territoriaux dans l'ensemble du territoire national, à partir des expériences de la Première couronne francilienne (CFA propre et hors les murs) et du Languedoc-Roussillon (CFA hors les murs, c'est-à-dire coopérant avec les CFA publics et privés existant sur son territoire).

L'insertion professionnelle durable pour ces jeunes personnes titulaires d'une qualification professionnelle après parcours d'alternance en apprentissage au sein d'une collectivité, pourrait passer par la création d'une 4^{ème} voie d'accès aux emplois de catégorie C et B, dispensant les candidats des épreuves d'admission et organisant l'admissibilité avec une épreuve orale devant un jury et une mise en situation. Cette nouvelle voie d'accès contribuerait à valoriser concrètement l'apprentissage en l'intégrant pleinement dans la voie commune du concours.

En effet, le recrutement par concours répond au principe constitutionnel d'égalité devant l'emploi public. Il est donc essentiel. Mais aujourd'hui la promesse républicaine d'égalité des chances doit prendre en compte la réalité des inégalités sociales.

Afin d'accroître la diversité sociale dans les recrutements par voie de concours dans la fonction publique territoriale, il semblerait utile de mettre en place, en lien avec les régions, un dispositif de préparation aux concours territoriaux, au profit de jeunes issus de quartiers ou de familles les moins favorisés.

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

Enfin, au-delà des concours, il convient de s'interroger sur les conditions de gestion des listes d'aptitude. Dans la fonction publique territoriale, l'obtention d'un concours ne donne pas automatiquement un poste dans une collectivité territoriale. Le lauréat doit rechercher un employeur territorial qui voudra le recruter. Pour de nombreux candidats, cette démarche n'est pas simple. Il pourrait donc être nécessaire de prévoir un accompagnement actif des lauréats de concours.

- Prévenir l'usure professionnelle et la pénibilité en accompagnant les transitions professionnelles

Pour les métiers pénibles, la création d'une situation statutaire de « reclassement professionnel » et l'instauration d'un « contrat individuel de réorientation professionnelle » ad hoc entre l'agent concerné, la collectivité territoriale et le CNFPT paraissent nécessaires. Avec un tel dispositif, l'objectif serait de passer d'une logique passive de reclassement à une logique active, dans laquelle l'agent est pleinement acteur de sa reconversion professionnelle en phase avec le besoin de compétences des collectivités.

En la matière, il convient aussi d'avoir une démarche préventive afin d'éviter que de telles situations ne surviennent. Elle pourrait passer par l'instauration d'un « bilan professionnel » en milieu de carrière. Il aurait pour objectif d'anticiper la deuxième partie de la vie professionnelle de l'agent. Il s'agirait d'un temps permettant de faire le point sur le parcours professionnel, d'étudier les possibilités d'évolution et d'améliorer les conditions de travail. Il pourrait aussi déboucher sur la définition d'un parcours de formation⁸. Il pourrait aussi être instauré une visite médicale renforcée pour les métiers dits à forte pénibilité.

⁸ Une expérimentation est menée actuellement au sein des délégations du CNFPT du Limousin et de Poitou-Charentes. L'intention est de construire et d'évaluer un dispositif d'offre de service facilitant les parcours de transition professionnelle.

- Accompagner le développement du numérique dans la société

Le développement du numérique impacte toute la société. L'équipement digital des citoyens et des services publics (et par conséquent des agents territoriaux...) accélèrent très fortement la mutation numérique et génère une évolution des besoins sociaux. Les collectivités se sont saisies de cette opportunité en développant des services publics numériques qui concernent l'ensemble des politiques publiques territoriales, avec à titre d'exemples : le social-solidarité (espaces publics numériques, alerte canicule...), le tourisme (e-tourisme et e-réservation, application géo-localisée...), la citoyenneté (conseil municipal vidéo-transmis, pétitions et consultations citoyennes...), la culture et l'éducation (musée en ligne, réalité augmentée, équipement des élèves...), la sécurité (PV électronique, gestion des flux de population en temps réel) ou la santé (télémédecine, téléguidage des malvoyants, autogestion des places handicapées)...

Mais il ne faut pas négliger la transformation des métiers territoriaux et des méthodes de travail qui accompagne cette évolution, et qui peut susciter des inquiétudes chez certains agents se sentant moins agiles avec les technologies. Depuis l'illectronisme jusqu'à la mise en œuvre de politiques publiques innovantes, il y a tout un champ de formation professionnelle à renforcer.

* * *

Le développement des compétences professionnelles des agents territoriaux est plus que jamais stratégique pour les collectivités confrontées aux défis de rénovation de l'action publique. Il ne peut donc être abandonné.

Le CNFPT est l'outil créée par la loi de 1984 pour concevoir et mettre en œuvre la formation professionnelle des agents au plus près des besoins des territoires. Avant que les collectivités ne finissent par être obligées de dépenser 3 ou 4 fois plus en devant s'adresser au secteur privé, il est nécessaire, et de saine gestion, de rétablir les moyens qu'implique sa mission, en refixant sa cotisation versée par les employeurs territoriaux au niveau de 1%, déjà le plus modeste des trois versants de la fonction publique, et de tous les secteurs d'emploi.

Investir dans la formation continue des agents publics est une politique stratégique pour transformer l'action publique.

Il n'y a pas, et il n'y aura pas demain, d'action publique pertinente, efficace, efficiente, sans agents formés, compétents, aptes à répondre aux évolutions sociales et sociétales et à mettre en œuvre les politiques publiques conçues au niveau national comme au plus près des territoires.

L'opération vise à identifier, via l'expérimentation, les conditions de réussite d'une ingénierie d'accompagnement des transitions professionnelles pour en déduire des préconisations de différentes natures - législative, réglementaire, financière, ingénierie des compétences, offre de service. Trois grands types de transition professionnelle devront être envisagés : situation d'usure professionnelle et de pénibilité ; situation de changement professionnel liée aux changements organisationnels (redéploiement de postes, mutualisation de services...) ; situation de seconde carrière (possibilité pour un agent d'une évolution choisie vers un nouveau métier). Cette offre de service, aux différentes dimensions, a pour passage obligé la production d'un guide d'ingénierie pour les conseillers formation avant tout déploiement systématique sur le territoire.