



Elaboration du Livre Blanc de la Fonction Publique Territoriale

Contribution de l'Association des Directeurs Généraux des Communautés de France

A l'attention de Monsieur Philippe Laurent
Président du Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale

L'Association :

- *Créée en 1992, l'ADGCF fédère près de 1 000 directeurs généraux de communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles*
- *Promouvant la dynamique intercommunale et les coopérations interterritoriales, elle se définit comme un centre d'expertise sur le management des politiques territoriales*
- *Pour l'ADGCF, la démarche engagée par le CSFPT est essentielle : l'enjeu est de dessiner les nouveaux contours d'une fonction publique territoriale dont le devenir est irrémédiablement lié à celui du service public local et à ses modalités d'exercice*
- *A l'aune des impacts de la réforme territoriale, l'ADGCF, qui n'est pas une association corporatiste, a d'ailleurs décidé d'ouvrir en 2016 une réflexion sur l'évolution du « statut » de la FPT et sur la modernisation des modes de gestion des ressources humaines au sein des intercommunalités. Pour ce faire, elle lance un travail d'enquête (qualitative et quantitative) auprès de ses adhérents dont les résultats seront rendus publics en octobre 2016*

⇒ N.B : L'ADGCF a été reçue en mars 2016 par Monsieur Jean-Robert Massimi, directeur général du CSFPT ; c'est au cours de cette rencontre qu'ont été identifiées les questions qui rythment cette note.

1. QUELLES CONSÉQUENCES DES FUSIONS ET DES EXTENSIONS DE PÉRIMÈTRES SUR LES RESSOURCES HUMAINES DES COMMUNAUTÉS ?

Constat : Regroupements de personnels aux cultures administratives et aux méthodes de travail différentes, situations de concurrence pour des postes qui ne seront pas dédoublés, sureffectif, inquiétudes des agents face aux changements annoncés... Indéniablement, la réduction drastique du nombre de communautés opérée par fusion / extension affecte sensiblement le management des RH communautaires.

Analyse & propositions de l'ADGCF :

- **Sur la situation des DG au sein des nouvelles intercommunalités :**

- ⇒ En l'état actuel du droit, de nombreux DGS ne peuvent accéder aux fonctions de DGS de la nouvelle intercommunalité parce qu'ils n'ont pas le grade initial requis, alors même qu'en tant que DGS de la plus grande communauté, les textes prévoient qu'ils deviennent automatiquement DGS de la structure émergente.
- ⇒ **Proposition : au moins jusqu'en 2020, assouplir le cadre des seuils liant le grade initial du DG à la strate démographique de la collectivité qu'il pourrait administrer.**
- ⇒ A l'issue de la période transitoire de 6 mois, le second semestre 2017 risque de se caractériser par une vague importante de décharges de fonction. Bien sûr, le déploiement d'une nouvelle intercommunalité engendre inévitablement un recalibrage du nombre d'emplois fonctionnels.
- ⇒ **Proposition : cette redéfinition des organigrammes doit s'effectuer dans le cadre d'un dialogue social imposé, prévoyant les conditions de maintien ou de reclassement des DG en poste. Il s'agit de veiller à ce que certains élus ne soient pas tenter de « faire le ménage », en éludant la nécessaire phase de concertation et de discussion avec les DG censés occuper les futures fonctions de direction.**

• **Sur le dialogue social :**

- ⇒ Pour le moment, seuls le CT et le CHSCT sont habilités à traiter les questions de l'organisation et de la gestion RH de la future intercommunalité ; or, ils ne peuvent être installés que lorsque la nouvelle structure existe.
- ⇒ **Proposition : créer une instance transitoire dédiée au dialogue social, à partir des instances de dialogue sociale préexistantes dans chaque communauté devant fusionner et visant à anticiper les impacts RH de ces mutations.**
- ⇒ La problématique RH est toujours examinée en dernier lieu lors des fusions / extensions d'intercommunalités. Or, c'est une modification majeure de l'environnement de travail des agents territoriaux concernés à prendre en compte par anticipation.
- ⇒ **Proposition : comme pour la mutualisation, élaborer une étude d'impact RH en amont de la modification de périmètre en vue de consolider le dialogue social. Cette étude intégrera : une cartographie des compétences existantes articulée avec la GPEC à mettre en place ; l'identification des doublons de postes et des différences de traitement (RI, prestations sociales...); la problématique de l'implantation géographique des postes ; les RPS générés par l'évolution de la structure et des postes.**

2. QUELLES POLITIQUES DE RECRUTEMENT POUR LES INTERCOMMUNALITÉS ?
--

Constat : Encore plus dans cette période d'instabilité territoriale et financière, les métiers et les compétences des agents communautaires doivent être valorisés et optimisés puisque ce sont eux qui assurent la production et le déploiement de l'offre de services publics locale.

D'où la nécessité d'ouvrir, à l'échelle nationale et territoriale, une réflexion sur les transformations et le devenir des métiers et des modalités de recrutement au sein de la FPT et plus encore au sein des communautés qui connaissent historiquement des politiques de recrutements plus diversifiées que les communes tant au niveau des métiers que de l'outillage (contractuels).

Analyse & propositions de l'ADGCF :

• **Sur le recrutement d'agents hors statut :**

- ⇒ Si le statut garantit, a priori, une égalité d'accès à la FPT, il n'est pas toujours adapté aux besoins en termes de compétences que rencontrent les DG sur le terrain. Aussi, il est nécessaire, pour l'ADGCF, d'apporter davantage de souplesse au recrutement des contractuels sur des métiers décrits comme étant en tension (RH et finances, communication, informatique, SIG, web master, ...).
- ⇒ **Proposition : faciliter le recrutement en CDI des agents avec un niveau cohérent de rémunération pour garantir l'attractivité du secteur public, sinon la seule issue sera le recours à des SPL avec externalisation, de fait, de l'ingénierie publique.**
- ⇒ De surcroît, le législateur impose des contrats d'un an pour les agents relevant des catégories B & C avec un temps limité de reconduction alors que pour les chargés de missions en catégorie A (développeur économique ou urbaniste notamment) il est possible de recruter pour 3 ans en CDD renouvelable.
- ⇒ **Proposition : il faut modifier les textes pour aligner les dispositifs des A sur le B et C quand nous sommes en incapacité de recruter des titulaires. Cela laisserait également le temps ensuite aux agents concernés de se former pour passer éventuellement les concours.**
- ⇒ L'intercommunalité est souvent amenée à mettre en œuvre des politiques publiques qui sont le résultat d'une contractualisation avec des échelons supra (Département, Région, Europe) ou divers organismes. Ces politiques bénéficient de subventions limitées dans le temps (prévu contractuellement) et nécessitent l'embauche de personnel spécifique. L'État, la Cour des Comptes ne manquent pas une occasion pour pointer du doigt l'évolution de la masse salariale des intercommunalités et l'État oblige au recrutement de titulaire (contrôle préfectoral accru)
- ⇒ **Proposition : pour toutes les embauches liées à un dispositif contractuel limité dans le temps, permettre aux intercommunalités et aux collectivités de recruter des CDD correspondant à la durée du financement prévu contractuellement (ou pour la période restante)**

• **Sur le pilotage territorialisé des compétences et la mutualisation :**

- ⇒ Afin d'identifier les métiers en tension sur un territoire et les difficultés de recrutement, de systématiser l'échange d'informations pour fluidifier les parcours professionnels au sein d'un même ensemble territorial et d'assigner aux intercommunalités le rôle de pilote de la fonction « recrutement » sur les territoires et, *in fine*, tendre la GPEEC, certaines intercommunalités ont expérimenté le déploiement d'un « Observatoire du recrutement ».

- ⇒ **Proposition : généraliser l'observation du recrutement et l'organisation des mobilités professionnelles et des reclassements à l'échelle intercommunale voire intercommunautaire (échelle du bassin d'emploi) avec une présentation et un débat au moment du rapport de mutualisation. L'enjeu : parvenir à un pilotage territorialisé des compétences des agents avec toutes les structures publiques présentes sur le territoire : région (lycées), département (collèges + social), hôpitaux, services de l'Etat.**
- ⇒ Les communautés diversifient leur politique de recrutement en mutualisant les principaux cadres communaux (via des temps partagés ou le versement d'indemnités accessoires permettant aux cadres communaux d'accroître leur rémunération), mais aussi en partageant du temps d'ingénierie entre intercommunalités, avec le département ou avec la région.
- ⇒ **Proposition : dans la mesure où il s'agit là d'une source d'optimisation considérable de nos budgets tout en permettant un développement de compétences et de carrière pour nos agents, ces démarches sont à consolider au niveau des bassins d'emploi via le déploiement d'observatoires du recrutement précédemment évoqués mais aussi des CTAP, qui ont vocation à organiser les mutualisations infra régionales.**

3. QUELLES POLITIQUES DE FORMATION ET QUELS MODES DE GESTION DES CARRIÈRES DES AGENTS ?

Constat : la mise en œuvre de plans de carrière et de cheminements professionnels, le développement de la formation continue, l'évaluation des résultats et des comportements apparaissent aujourd'hui comme les fondements d'un management visant une gestion optimisée du capital humain c'est-à-dire de la compétence individuelle et de la performance collective.

Analyse & propositions de l'ADGCF :

• Sur l'émergence de plans de formation territorialisés :

- ⇒ La technicité accrue des métiers exercés dans les intercommunalités (urbanisme notamment) contraint à la recherche de formations de plus en plus pointues, pas toujours au sein des catalogues classiques des organismes comme le CNFPT auxquels les communautés cotisent pourtant. D'où des coûts supplémentaires en terme de formation car bien souvent à la cotisation obligatoire s'ajoute des coûts de formation en direction d'organismes privés, dont la formation est plus adaptée, notamment aux nouveaux modes de gestion (SPL, SEML SCIC notamment). Pour l'ADGCF, il faut du « sur mesure » et moins de « prêt-à-porter » en matière de formation.
- ⇒ **Proposition : déployer les politiques de formation à l'échelle communautaire voire intercommunautaire, en s'appuyant sur un CNFPT réformé et rénové. En lieu et place des « intras », il s'agit d'assurer des formations contextualisées à l'échelle de groupements intercommunaux (dispositif déjà expérimenté par des communautés), permettant au plus grand nombre d'agents (dont ceux des communes) de bénéficier d'une formation de proximité, à moindre coût pour la collectivité.**

Globalement, il s'agit d'aller vers plus de formation diplômante et certifiante, facilitant les parcours professionnels et davantage d'utilisation de la VAE également.

• Sur la gestion des carrières et les CDG :

- ⇒ La gestion des carrières des agents se fait aujourd'hui dans le cadre des filières, grades, échelons... Le déroulé de l'avancement professionnel reste du point de vue des agents essentiellement lié à l'ancienneté ; seuls les régimes indemnitaires peuvent introduire une forme de discrimination positive.
- ⇒ **Proposition : Pour l'ADGCF, l'enjeu est de s'inscrire davantage dans la perspective d'une voie conventionnelle et non statutaire pour les carrières des agents au sein de la FPT, valorisant les compétences plus que l'ancienneté, à condition bien sûr de définir un cadre général cohérent et souple à la fois.**

Sur l'organisation des RH et les CDG :

- ⇒ L'extension du périmètre des intercommunalités assure potentiellement la montée en puissance des directions RH au sein des nouvelles structures avec son double volet : management du personnel et gestion des carrières. Dans ce cadre, la contribution budgétaire au CDG, à l'instar de celle au CNFPT, interroge, l'émergence de DRH suffisamment staffées au sein des intercommunalités permettant de s'en affranchir.
- ⇒ **Proposition 1 : dans ce contexte, soit les CDG disparaissent, soit ils s'adaptent à cette nouvelle donne et étoffent, en sus des concours, du comité médical, de l'ACFI, (« tiers de confiance ») etc., leur expertise en mutualisant, par exemple, leur offre de services à l'échelle des grandes régions.**
- ⇒ **Proposition 2 : en synthèse, 3 types de missions pourraient être confiés par les intercommunalités aux CDG nouvelle mouture :**
 - 1) le socle « tiers de confiance » :
les missions comme les concours où l'intercommunalité a intérêt à avoir un tiers de confiance pour le pilotage de sa politique RH
 - 2) l'expertise :
les intercommunalités quelle que soit leur taille, tout comme les CT, peuvent avoir besoin d'une expertise hautement qualifiée. Les CDG doivent réunir leurs forces et leurs compétences au niveau des nouvelles régions pour assurer cette expertise
 - 3) le développement d'une offre de services diverse suivant les CDG
les collectivités et les intercommunalités doivent être libres de prendre ou de ne pas prendre cette offre de services. Il y aurait un intérêt, par rapport à ces services, que l'intercommunalité soit le filtre des demandes communales pour s'assurer que le service ne puisse pas être rendu par la communauté avant de formuler une demande au CDG.

4) QUELS IMPACTS DES PROCESSUS DE MUTUALISATION ET DE FUSION SUR LES RÉGIMES INDEMNITAIRES ?

Constat : les processus de mutualisation et de fusion rebattent les cartes des régimes indemnitaires existants. Ils nécessitent un travail conséquent de remise à plat des dispositifs, visant à dépoussiérer les vieilles pratiques et à favoriser un pilotage plus fin de la politique de rémunération, même si celle-ci nécessite une énergie considérable pour sa mise en œuvre

dans une optique d'équité et donc d'harmonisation.

Analyse et propositions de l'ADGCF :

- ⇒ Pour l'ADGCF, l'équation à résoudre semble particulièrement complexe : peut-on systématiquement harmoniser les RI vers le haut à l'occasion d'une mutualisation ou d'une fusion, alors que les ressources diminuent (NB : des collectivités ont à ce jour des frais de personnel supérieurs au produit de la fiscalité directe locale ; comment l'expliquer au contribuable ?).
- ⇒ Les processus de mutualisation ou de fusion ne peuvent pas continuer à se faire sur la base du choix par l'agent de la situation la plus favorable pour le régime indemnitaire. Cette situation est inflationniste pour les Communautés et génère des incohérences dans les politiques RH de chaque communauté. (« *tout le monde n'est pas à la même enseigne* »). Cette situation est la traduction qu'il n'existe pas une FPT mais 36 000. Les différences de RI, de congés, de RTT, d'avantages sociaux divers et variés, n'ont aucun sens. Les intercommunalités doivent être le creuset d'une cohérence territoriale. Ce sera plus facile d'harmoniser 1 300 EPCI pour arriver à donner du sens à la FPT.
- ⇒ **Proposition : dans le cadre des schémas de mutualisation, rendre obligatoire l'élaboration d'une « matrice RH » (qui recense toutes les caractéristiques de la politique RH) et la rendre applicable aux communes membres sous deux ans.**

*