Fédération Nationale
des Centres de Gestion
de la Fonction Publique Territoriale

80 rue de Reuilly – 75012 PARIS
Tel : 01 53 30 09 99 – Fax : 01 53 30 09 90
E mail : info@fncdg.com – www.fncdg.com

CONGRES 2015

DE LA FEDERATION NATIONALE DES CENTRES DE GESTION

La réforme territoriale et la place des Centres de Gestion au sein des institutions locales

Palais Neptune, TOULON

Mercredi 3, jeudi 4 et vendredi 5 juin 2015

DOSSIER DOCUMENTAIRE

SOMMAIRE

1ERE PARTIE :

L'INCIDENCE DE LA REFORME TERRITORIALE SUR LES ACTIONS MENEES PAR LES CDG

1. LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL ET BUDGETAIRE DE LA REFORME TERRITORIALE 5

2. UNE ORGANISATION TERRITORIALE EN CONSTANTE EVOLUTION 12

3. LES EVOLUTIONS EN MATIERE DE MUTUALISATION 45

4. L'EVOLUTION DES CENTRES DE GESTION 53

2EME PARTIE :

QUELLE FONCTION PUBLIQUE DEMAIN ?

1. LA FPT 30 ANS APRES L'ADOPTION DU STATUT 92

2. LES RAPPORTS SILICANI ET PECHEUR 122

3. LES MODES DE RECRUTEMENT DANS LA FPT 141

4. LE PROJET DE LOI DEONTOLOGIE DES AGENTS PUBLICS 157

1ERE PARTIE :

L'INCIDENCE DE LA REFORME TERRITORIALE SUR LES ACTIONS MENEES PAR LES CDG

1. LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL ET BUDGETAIRE

La France comptait au 1er janvier 2014, 22 régions, 101 départements, 36 700 communes et 2 600 groupements intercommunaux.

Quatre échelons administratifs locaux coexistent et se partagent des compétences : commune, intercommunalité, département et région. Cet empilement des échelons, les compétences partagées et les financements croisés sont souvent résumés par l'expression "millefeuille territorial".

Une réforme territoriale a été engagée depuis quelques mois afin de rendre l'organisation des collectivités plus lisible pour les citoyens et l'action publique locale plus efficace.

La décentralisation poursuit, depuis 30 ans, l'objectif d'optimiser la qualité du service public.

Les élus locaux doivent répondre aux besoins des usagers tout en prenant en compte un enjeu majeur celui de la maîtrise des dépenses publiques, dans le contexte actuel de non croissance.

Réforme des rythmes scolaires, dotations de l'Etat revues à la baisse, réforme territoriale, exigence affichée de maîtrise salariale…, ces transformations, plus ou moins profondes, affectent nécessairement les collectivités territoriales, le travail et le parcours professionnel des agents publics locaux.

Pour la période 2015-2017, les dotations de l'Etat aux collectivités territoriales sont appelées à diminuer de 11 Md€, soit 3,67 Md€ par an, dans le cadre de la participation des collectivités territoriales aux 50 Md€ d'économies sur les dépenses publiques.

Cette mesure budgétaire aura des conséquences certaines sur les ressources humaines. Logiquement, une grande majorité des collectivités (86%) anticipe qu'elle va influencer ses recrutements et sa politique de gestion RH.

Quels que soient le type de collectivité, commune, intercommunalité, conseil général ou conseil régional, la maîtrise de la masse salariale constitue la première priorité en matière de gestion des ressources humaines pour le mandat qui s'ouvre.

L'évolution de la masse salariale est contenue (entre 0,5% à 2%), voire en diminution. Aux créations de postes devenues faibles, parfois depuis quelques années, s'ajouteront le non remplacement de certains départs en retraite et des suppressions de postes.

Pour l'année 2015, plus d'une collectivité sur cinq prévoit de ne remplacer aucun départ à la retraite. Davantage de collectivités que les années précédentes sembleraient prêtes également à réduire leurs effectifs (Etudes MNT et Baromètre RH Randstad).

La Cour des comptes avait rendu public, le 14 octobre 2013, un premier rapport sur les finances publiques locales.
S'ajoutant aux rapports relatifs aux finances de l'État et de la sécurité sociale, cette publication permet de couvrir chacune des trois composantes des finances publiques et avait vocation à être pérennisée selon un rythme annuel.

Le rapport mettait en évidence quatre principaux éléments :

- le premier est que la situation financière des collectivités est en apparence saine, mais deux sources de préoccupation sont relevées : le dynamisme de leurs dépenses de fonctionnement et l'hétérogénéité croissante de leurs situations financières
- les collectivités territoriales doivent, comme chaque acteur public, apporter leur contribution au redressement des comptes publics. Cette participation implique un freinage effectif des dépenses de fonctionnement, en particulier pour les communes et intercommunalités, sans que soit remise en cause la qualité des services publics. Les efforts ne devraient pas être répartis de façon uniforme mais modulés et les transferts de ressources entre collectivités amplifiés
- il reste à construire un dispositif de gouvernance permettant d'associer les collectivités au pilotage et à la maîtrise de l'ensemble des finances publiques
- une meilleure maîtrise des dépenses de fonctionnement est possible, elle passe notamment par la mise en commun de moyens entre collectivités, la professionnalisation des achats, une meilleure gestion du patrimoine. La Cour a spécifiquement étudié la question des dépenses de personnel dont certaines composantes, notamment les avancements et la gestion du temps de travail, pourraient être mieux maîtrisées.

La rémunération du personnel représente environ 35% des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales (52% pour les communes mais 20% pour les départements, les régions et les groupements de communes).

L'accroissement des dépenses de personnel des collectivités depuis 12 ans (+5,3% de variation moyenne annuelle en euros) tient aux transferts liés à la loi du 13 août 2004 (2ème vague de décentralisation), mais aussi aux choix de gestion des collectivités.

Dans les communes et leurs groupements, les dépenses de personnel ont augmenté globalement de 3% en moyenne annuelle de 2009 à 2012.

La question des effectifs constitue un enjeu majeur, même si leur évolution n'est pas la seule explication à la progression de la masse salariale.
Les effectifs physiques de la fonction publique territoriale (hors emplois aidés) ont connu une forte progression depuis 2004 (19%), due pour moitié aux transferts de compétences.

Toutefois, ils augmentent peu en 2010 par rapport à 2009 (+18 000) et diminuent même (-4000) en équivalents-temps-pleins (ETP). Ce coup de frein n'a cependant pas infléchi l'augmentation des dépenses.
Celle-ci est restée élevée pour les groupements à fiscalité propre (+5,8%).

Néanmoins, il n'est pas permis d'établir ce qui revient, dans cette augmentation, à l'exercice de nouvelles compétences transférées par les communes, ni d'effectuer les corrections liées aux mises à disposition de personnel des groupements au profit des communes ou inversement.

La Cour a cherché à estimer, pour 2012, la part de l'augmentation des dépenses de personnel qui relève de la politique nationale de l'emploi public.
Sur la base des éléments que les administrations ont fournis à la commission, en 2012, les mesures décidées au niveau national représenteraient plus de 40% de l'augmentation des dépenses de personnel des collectivités locales.
Les dépenses de personnel des collectivités sont aussi contraintes par l'effet de mesures législatives ou réglementaires de natures très diverses. L'actualité récente en fournit plusieurs exemples : la réforme des rythmes scolaires, l'abrogation de la journée de carence ou encore les contrats emplois d'avenir.

Une part importante des décisions concernant leurs dépenses de personnel relève cependant des collectivités territoriales elles-mêmes. Celles-ci disposent de leviers multiples pour contrôler les charges.
Les effectifs constituent un élément déterminant de l'évolution de la masse salariale, mais de nombreuses autres décisions des assemblées délibérantes influent sur cette dépense. Les marges d'inflexion restent significatives s'agissant du temps de travail, des régimes indemnitaires ou de la prévention de certaines absences pour raisons de santé. L'optimisation de l'organisation peut aussi fournir des pistes d'économies.

En effet, l'évolution de la masse salariale est affectée par le rythme de déroulement des carrières : celui-ci est aujourd'hui très favorable pour les fonctionnaires des collectivités territoriales.
Dans de nombreuses collectivités, les avancements d'échelon se font systématiquement à l'ancienneté minimale.

De la même manière, les collectivités choisissent fréquemment d'ouvrir les promotions à l'ensemble des agents susceptibles d'être promus.
Les chambres régionales des comptes ont également constaté une croissance des dépenses liées à des régimes indemnitaires onéreux voire irréguliers. De même, l'augmentation des heures supplémentaires apparaît peu maîtrisée.
L'évolution des dépenses de personnel tient également au temps de travail des agents, la durée annuelle étant souvent inférieure à la durée réglementaire.

De nombreuses collectivités pourraient progresser dans la maîtrise des dépenses de personnel en adoptant des mesures d'organisation et en améliorant la gestion prévisionnelle des ressources humaines.
Dans le secteur communal, la mutualisation des services au sein de l'intercommunalité constitue une piste à développer. Jusqu'à présent, le développement de l'intercommunalité, s'il permet une prise en compte accrue des besoins, n'a pas été générateur d'économies.

Une mutualisation forte serait de nature à favoriser la maîtrise des effectifs, au moins à moyen terme, notamment par la constitution de services communs. Dans la pratique, les expériences de mutualisation de services demeurent limitées.

Les collectivités devraient néanmoins être conduites à développer de telles mutualisations, sous la contrainte budgétaire croissante et en raison des dispositions législatives prévoyant la réalisation d'un schéma de mutualisation au sein des intercommunalités.

À cet égard, la Cour des Comptes estimait en 2013 que la constitution de services au niveau des groupements (services communs ou services correspondant aux compétences transférées) était seule susceptible de permettre réellement des gains de productivité à l'échelle de l'ensemble intercommunal.

La Cour des comptes a rendu public le 14 octobre 2014 un rapport sur les finances publiques locales, pour la deuxième année consécutive. Fruit d'un travail commun de la Cour et des chambres régionales des comptes (sur la base de 136 contrôles de collectivités), ce rapport vise à analyser la situation financière des collectivités territoriales et de leurs groupements, ainsi que les enjeux qui s'y attachent. Les dépenses des administrations publiques locales représentent 21% de la dépense publique et 9,5% de la dette.
La Cour a estimé que les collectivités territoriales ont vocation à prendre leur part des efforts de redressement des comptes publics entrepris dans le cadre des engagements européens de la France. En 2013, elles n'auraient pas apporté la contribution attendue à la réduction des déficits publics. Les perspectives d'une plus grande maîtrise des dépenses locales, attendue de la baisse des dotations de l'Etat à compter de 2014, demeurent incertaines.

Comme déjà relevé par la Cour l'an dernier, l'un des enjeux majeurs de la maîtrise des finances locales réside dans la maîtrise des dépenses de fonctionnement et notamment de personnel. Or, le rapport fait état d'une masse salariale qui a continué de progresser en 2013 (+3,1% en 2013, +3,5% en 2012). Cette évolution découle notamment de la triple hausse des effectifs, des rémunérations indiciaires (sous l'effet des avancements d'échelon et de grade) et des régimes indemnitaires. Elle résulte également de décisions de l'État qui échappent aux collectivités.

La Cour des Comptes a formulé quinze recommandations dans son rapport de 2014 et notamment concernant le bloc communal et l'emploi public local :

- répartir la baisse des dotations de l'État entre catégorie de collectivités (communes, intercommunalité, départements, régions) en prenant davantage en compte leur situation financière respective, particulièrement l'existence de marges plus importantes dans le secteur communal

- adopter une loi de financement des collectivités territoriales fixant à titre prévisionnel des objectifs d'évolution des recettes, des dépenses, du solde et de la dette des différentes catégories de collectivités

- réduire le nombre des structures intercommunales et transférer les compétences des communes aux groupements existants (communautés de communes et d'agglomération, notamment) par champs entiers d'intervention et non plus de façon parcellaire

- poursuivre la mutualisation des services des communes et de leur intercommunalité et stabiliser les dépenses de personnel du « bloc communal » par des réductions d'effectifs, une pause des mesures de revalorisation indemnitaire, une meilleure maîtrise des déroulements de carrière et un alignement du temps de travail sur la durée légale

- simplifier les dispositifs de péréquation pour les rendre plus efficaces

- poursuivre la montée en puissance des dispositifs de péréquation « horizontale »

- créer une dotation globale de fonctionnement (DGF) unique pour le « bloc communal ».

Loi de finances pour 2015

La loi de finances pour 2015 a été définitivement adoptée par l'Assemblée nationale le 18 décembre 2014, de même que la loi de finances rectificative pour 2014 et la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour la période 2014-2019.

Le Conseil constitutionnel a validé le 29 décembre l'essentiel du budget de l'Etat pour 2015 et du budget rectificatif de l'Etat pour 2014. Les Sages ont notamment validé la baisse des dotations aux collectivités, jugeant que celle-ci « n'entravait pas la libre administration » des collectivités locales.

La loi de finances pour 2015 entérine la diminution des concours financiers de l'État dans le cadre de la contribution des collectivités territoriales à l'effort de redressement des comptes publics.

Cette baisse des dotations, qui sera de 3,67 milliards d'euros pour 2015 (article 23 de la loi), doit à terme permettre de ramener le déficit public sous la barre des 3 % en 2017, mais également d'atteindre en 2019 l'objectif de moyen terme, au sens du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) au sein de l'Union économique et monétaire : un déficit structurel inférieur à 0,5 point de PIB.

Elle représente 1,91 % des ressources réelles de fonctionnement des collectivités de 2013 et pèse intégralement sur la dotation globale de fonctionnement (DGF). L'article 107 du PLF fixe les modalités de répartition de la baisse des dotations entre catégories de collectivités territoriales et au sein de chacune de ces catégories en 2015 : comme en 2014, cette répartition s'effectue au prorata des recettes réelles de fonctionnement pour le bloc communal, de façon péréquatrice pour les départements, et au prorata des recettes totales pour les régions, avec la définition d'une quote-part pour les régions d'outre-mer.

Le poids de la baisse des dotations sera de 2071 millions d'euros pour le bloc communal (dont 70 % pour les communes et 30 % pour les EPCI), de 1148 millions d'euros pour les départements et de 451 millions d'euros pour les régions.

Cette contribution du secteur public local au redressement des comptes publics s'accompagne d'une clarification de l'architecture de la dotation forfaitaire des communes et des départements.

L'Assemblée nationale a entériné une hausse des dotations de péréquation en 2015, financée par une minoration des allocations compensatrices de fiscalité directe locale, ainsi que de certaines composantes de la DGF.

À son article 107, le texte prévoit notamment un triplement du rythme de progression de la péréquation verticale à destination des communes en 2015 par rapport à 2014, avec une hausse de 180 millions d'euros pour la dotation de solidarité urbaine (DSU), de 117 millions d'euros pour la dotation de solidarité rurale (DSR) et d'un tiers (200 millions d'euros) pour les crédits de la dotation d'équipement aux territoires ruraux (DETR).

Parallèlement, les 423 millions d'euros des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) restent inchangés. Le fonds d'amorçage en faveur de la mise en place d'activités périscolaires par les communes est pérennisé. Pour les départements, les montants consacrés à la péréquation au sein de la DGF augmenteront de 20 millions d'euros, répartis entre la dotation de péréquation urbaine (DPU) et la dotation de fonctionnement minimale (DFM).

La loi de finances pour 2015 confirme également la progression des dispositifs de péréquation horizontale dans la sphère communale, avec une progression de 210 millions d'euros pour le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et de 20 millions d'euros pour le Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF). En 2015, le FPIC s'élèvera donc à 780 millions d'euros et le FSRIF à 270 millions d'euros. L'impact de la baisse des dotations devrait donc être réduit pour les communes dont le potentiel financier est inférieur à une fois la moyenne de la strate.

L'article 20 de la loi de finances prévoit la suppression de petites taxes à faible rendement. Sont notamment concernées la taxe sur le produit de la valorisation des terrains nus et immeubles bâtis résultant de la réalisation d'infrastructures de transport collectif en site propre ou d'infrastructures ferroviaires hors Ile-de-France dite « taxe Grenelle II », la taxe sur les appareils automatiques, la taxe sur les trottoirs ou encore la taxe pour la gestion des eaux pluviales urbaines.

Sont instituées de nouvelles règles de gouvernance visant à contribuer au rétablissement des comptes publics, en fixant des normes ou des objectifs de progression des dépenses, en améliorant les processus de décision budgétaire, mais aussi en améliorant l'information du Parlement.

Sera mise en place une conférence des finances publiques, réunissant les représentants des organismes relevant du champ des administrations publiques. Cette conférence élaborera un diagnostic sur la situation des finances publiques.

Par ailleurs, les collectivités territoriales seront associées à la définition d'un objectif d'évolution de la dépense publique locale. Dans sa version définitive, le texte énonce, de manière non contraignante, des objectifs d'évolution de la dépense locale de +0,5 % en 2015, +1,9 % en 2016 et +2,0 % en 2017.

L’objectif de taux d’évolution de la dépense locale de fonctionnement est fixé quant à lui à 2% en 2015, + 2,2% en 2016 et + 1,9% en 2017. Le gouvernement devra présenter chaque année au Comité des finances locales un bilan de l’exécution de cet objectif, afin que ce dernier puisse rendre un avis.

2. UNE ORGANISATION TERRITORIALE EN CONSTANTE EVOLUTION

Depuis 2010 et l'entrée en vigueur de différents textes portant réforme territoriale, le paysage local a été considérablement bouleversé.

Le projet de loi de Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) actuellement à l'étude au Parlement devrait de nouveau modifier la répartition des compétences en différenciant les zones urbaines des territoires ruraux et en renforçant la mutualisation et le niveau intercommunal.

La loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (RCT)

L'intercommunalité s'est mise en place progressivement mais tient une place aujourd'hui très grande sur la scène publique locale, renforcée par la publication de la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010.

La réforme territoriale adoptée le 16 décembre 2010 est essentiellement une réforme intercommunale.
Le texte favorise la rénovation des dispositifs de fusion existant et propose la création de nouvelles structures territoriales : métropoles et pôles métropolitains.

Par ailleurs, la loi RCT a instauré un nouveau dispositif de fusion de communes remplaçant celui introduit par la loi dite Marcellin du 16 juillet 1971.

L'objectif de la réforme de 2010 était d'aboutir à un maillage intercommunal du territoire au 1er juin 2013, donc à une systématisation de l'intercommunalité en achevant la couverture intercommunale du territoire et en créant de nouvelles structures destinées à offrir aux grandes agglomérations un cadre institutionnel plus adapté. Par ailleurs, le législateur a souhaité réduire le nombre des groupements de communes et rationaliser le périmètre des EPCI à fiscalité propre.

La loi du 16 décembre 2010 a institué le principe de l'élection au suffrage universel direct des délégués des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dans le cadre des élections municipales pour toutes les communes dont le conseil municipal est élu au scrutin de liste.

Ce texte a également modifié les dispositions législatives relatives aux mutualisations de services et de moyens, aux transferts des pouvoirs de police et au droit commun de l'intercommunalité.

Il a organisé la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux.
Les conseillers territoriaux, institués par l'article 1er de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, auraient dû être élus en mars 2014. Les conseillers territoriaux, qui auraient siégé à la fois au conseil régional et au conseil général de leur département d'élection, auraient été élus au scrutin uninominal majoritaire à deux tours.

Toutefois, en 2012 ont été abrogées les dispositions relatives au conseiller territorial.

Maintenue pour les seules communes, la clause de compétence générale sera supprimée pour les départements et les régions (article 73 de la loi du 16 décembre 2010), à compter du 1er janvier 2015, afin de spécialiser l'action de ces collectivités territoriales et d'en améliorer la lisibilité.

Cette suppression a été expressément validée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n°618-2010 DC du 9 décembre 2010.

La loi du 16 décembre 2010 prévoit également (article 75), dans l'objectif de faciliter la clarification des interventions publiques sur le territoire régional et de rationaliser l'organisation des services des départements et des régions, la possibilité d'élaborer conjointement, entre la région et les départements qui la composent, dans les six mois qui suivent l'élection des conseillers territoriaux, un projet de schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services. Ce schéma devra organiser la répartition des compétences entre les deux collectivités, l'organisation de leurs interventions financières et la mutualisation des services.

Début 2012, la loi du 16 décembre 2010 avait déjà commencé à produire ses effets. Ainsi, deux tiers des départements avaient d'ores et déjà arrêté un schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) au 31 décembre 2011.

Dans ces départements, il n'y avait plus à cette date aucune commune isolée, ni aucune enclave ou discontinuité au sein d'un EPCI à fiscalité propre.
Par ailleurs, une première métropole, celle de Nice-Côte d'Azur, a été créée au 1er janvier 2012.

Dans un contexte de maîtrise accrue des finances publiques, une importante réforme de la fiscalité locale a été introduite avec la suppression de la taxe professionnelle en 2010 et son remplacement par la contribution économique territoriale (CET), formée d'une cotisation foncière des entreprises (CFE) et d'une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

La loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (« MAPTAM »)

La loi a été promulguée le 27 janvier 2014 et publiée au Journal officiel du 28 janvier 2014.

Ce texte, qui a connu jusqu'à la fin des ajouts et des retraits, a été définitivement adopté le 19 décembre 2013, à la suite d'une commission mixte paritaire entre les deux Assemblées. L'objet principal du texte est l'instauration d'un nouveau statut de métropoles et de mécanismes de concertation au niveau régional.

L'article 1er de la loi rétablit la clause de compétence générale des départements et des régions qui devait disparaître en 2015.

Le texte prévoit de clarifier les conditions d'exercice de certaines compétences des collectivités territoriales en instaurant des chefs de file dont la notion est précisée à l'article 3 du texte. Plus souple juridiquement qu'une « compétence », cette responsabilité confère à la collectivité concernée le devoir d'organiser les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice de certaines compétences. Les « chefs de filâts » sont répartis comme suit :

Région

- Aménagement et développement durable du territoire
- Protection de la biodiversité
- Climat, qualité de l'air et énergie
- Développement économique
- Aides aux entreprises et soutien de l'innovation
- Internationalisation des entreprises
- Intermodalité et complémentarité entre les modes de transports
- Soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche

Département « Bloc local » (communes et EPCI)

- Action sociale, développement social et contribution à la résorption de la précarité énergétique
- Autonomie des personnes
- Solidarité des territoires
- Mobilité durable
- Organisation des services publics de proximité
- Aménagement de l'espace
- Développement local.

Dans le texte initial du projet de loi, le tourisme relevait du département, le Sénat a voté des amendements afin que le tourisme demeure une compétence partagée entre les communes, les départements et les régions.

La loi transfère aux régions la gestion des programmes et des fonds européens soit en qualité d'autorité de gestion, soit par délégation de gestion.

La loi crée, par ailleurs, une nouvelle compétence : la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, en la transférant de plein droit, à partir du 1er janvier 2016, aux communes, aux communautés et aux métropoles. Elle inclut la possibilité d'instituer une taxe en vue de la financer.

La loi Maptam crée en outre les "pôles d'équilibre territorial et rural", instruments d'un aménagement équilibré du territoire, plus particulièrement destinés aux territoires ruraux, pour les inciter à se regrouper.

Le texte institue au niveau régional une conférence territoriale de l'action publique (CTAP) chargée d'établir un pacte de gouvernance territoriale. Elle est présidée par le président du Conseil régional et rassemble les représentants de l'ensemble des exécutifs locaux.

La composition des CTAP est la suivante, sachant que le mode de désignation des représentants a été renvoyé à un décret ultérieur :

- Les présidents des « gros » exécutifs sont membres de droit (Conseil régional, Conseils départementaux de la région, EPCI de plus de 30 000 habitants)

- Hors les membres de droit, les villes sont représentées par département et par strate.

La CTAP organise librement ses travaux, notamment au travers de commissions thématiques.
La participation des préfets est laissée à la libre appréciation des membres.

Les CTAP devront en particulier examiner les conventions territoriales d'exercice concerté, conventions qui régiront les relations entre une collectivité chef de file et les collectivités partenaires de l'exercice de sa compétence (article 3).

Les décisions des conférences territoriales de l'action publique ne seront opposables qu'aux seules collectivités qui les auront signées. Toutefois, le texte pénalise financièrement les collectivités non signataires, qui devront apporter au moins 30 % du financement des projets dont elles seront maîtres d'ouvrage.

La loi crée par ailleurs un nouveau statut pour les métropoles afin de permettre aux agglomérations de plus de 400 000 habitants d'exercer pleinement leur rôle en matière de développement économique, d'innovation, de transition énergétique et de politique de la ville. Les métropoles de Paris, Lyon et Marseille auront un statut particulier.

La loi prévoit la création par décret de huit métropoles : Toulouse, Lille, Bordeaux, Nantes, Strasbourg, Grenoble, Rennes et Rouen, en plus de Nice qui avait déjà adopté un statut proche, à l'issue de la loi du 16 décembre 2010.

Le texte permet à titre expérimental l'abaissement du seuil de constitution d'une communauté d'agglomération, lorsque celle-ci forme un ensemble d'au moins 25 000 habitants autour d'une commune centre de plus de 15 000 habitants et que la majorité des communes membres, dont la commune centre, sont des communes littorales.

Il abaisse aussi le seuil de création des communautés urbaines à 250 000 habitants.

Certaines dispositions de la loi MAPTAM sont destinées à faire progresser l'intégration intercommunale.

Pour les communautés de communes, une compétence obligatoire nouvelle est créée dans un domaine où les responsabilités étaient particulièrement éclatées : la « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) ».

En ce qui concerne les compétences optionnelles, les communautés de communes devront désormais en choisir trois sur les sept possibles.

Si une communauté de communes choisit de prendre la compétence « Création, aménagement et entretien de la voirie », la police de la circulation et du stationnement lui sera automatiquement transférée, conséquence à laquelle les maires pourront toutefois se soustraire dans les six mois suivant le vote du transfert de la compétence « voirie ». Ceci est d'autant plus à noter que la loi « dépénalise » le stationnement sur voirie.

En outre, dans les communautés urbaines, la loi réduit le nombre de compétences pouvant faire l'objet d'un partage entre communes et intercommunalité à la faveur de la définition de l'intérêt communautaire. Enfin, quant à la définition même de cet intérêt communautaire, elle se fera désormais à la majorité des deux tiers du conseil communautaire dans les communautés de communes, au lieu d'être soumise aux conseils municipaux des communes membres.

Le texte précise une longue liste de compétences obligatoires pour les métropoles. Ce sont les compétences des communautés urbaines élargies à de nouveaux domaines : la « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (compétence créée), la « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme », l'« aménagement urbain autour des gares ». Les métropoles obtiennent le « soutien et l'aide aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche » et seront obligatoirement consultées par la Région sur les grands schémas en matière d'aménagement du territoire, d'infrastructures et de développement économique. La création de ZAC, déjà possible pour les communautés urbaines, ne sera plus soumise à la définition d'un intérêt communautaire. Quant au plan local d'urbanisme intercommunal, il sera approuvé à la majorité simple des suffrages exprimés.

En matière de finances locales, la DGF pourra être perçue directement par la métropole si une majorité qualifiée des communes (la moitié des communes représentant les deux tiers de la population ou inversement) le décide. Dans les mêmes conditions de vote, la taxe d'habitation et les taxes sur le foncier pourront être unifiées.

Les syndicats mixtes, qui portaient les « pays » peuvent se transformer en pôles territoriaux d'équilibre par délibération concordante des EPCI qui le composent, sachant qu'ils doivent tous être à fiscalité propre.

La commission des lois du Sénat, s'inspirant de différents rapports, a adopté le principe d'un coefficient d'intégration fonctionnelle, devenu au terme du vote de la loi « Maptam » le coefficient de mutualisation des services.

Ce coefficient repose sur la même philosophie que le coefficient d'intégration fiscale (CIF) dont il s'inspire, tant dans son objectif que dans son fonctionnement. Tout comme le CIF, il vise à mesurer l'intégration du groupement et le degré de transfert des compétences, mais cette fois-ci en mettant l'accent sur les moyens mis en œuvre, et notamment les moyens humains. Comme le CIF également, il est appelé à servir de référence pour le calcul de la DGF.

Ce nouveau coefficient, qui devait accompagner la mise en place des schémas de mutualisation des services à partir de 2015, a été écarté, sa mise en œuvre opérationnelle soulevant de nombreuses interrogations.

Selon les dispositions de la loi MAPTAM, il était égal au rapport entre les charges de personnel du groupement correspondant aux agents affectés à des services fonctionnels (y compris les mises à disposition) et les mêmes charges pour l'ensemble des collectivités du territoire communautaire.

La loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'Accès au logement et un urbanisme rénové ALUR (Loi DUFLOT)

La loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'Accès au logement et un urbanisme rénové ALUR ou loi DUFLOT, promulguée le 26 mars 2014 au Journal Officiel s'inscrit dans l'esprit des dernières réformes en vigueur et notamment la loi n°2010-788 portant Engagement National pour l'Environnement dite loi Grenelle n°2.

Concernant le secteur local, la loi ALUR a des conséquences importantes sur le territoire, notamment en prévoyant un renforcement du rôle de l'intercommunalité en matière de logement, d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 16 décembre 2010 et après plusieurs mois de concertation entre les élus locaux, il n'existe plus aujourd'hui de communes isolées et donc non intégrées dans des groupements de communes.

La loi ALUR s'engage dans cette même démarche et souhaite quant à elle favoriser une gestion et un suivi de l'aménagement du territoire au niveau intercommunal.

Le volet urbanisme de la loi ALUR provoque des changements importants en droit de l'urbanisme : la loi consacre pas moins de 51 articles au droit de l'urbanisme avec pour objectif de faciliter et d'accroître l'effort de construction de logements, tout en freinant l'artificialisation des sols et en luttant contre l'étalement urbain.

La loi ALUR instaure le transfert automatique de la compétence plan local d'urbanisme (PLU) aux intercommunalités. Jusqu'à présent, les communautés de communes et les communautés d'agglomération n'exerçaient pas de plein droit la compétence d'élaboration des PLU (seules les métropoles et communautés urbaines disposaient de cette compétence).

La compétence sera transférée de plein droit à l'EPCI, sauf s'il existe une minorité de blocage d'au moins 25% des conseils municipaux, représentant au moins 20% de la population.

Les communes seront dorénavant associées à la réflexion en matière d'urbanisme dans une conférence intercommunale des maires prévue à cet effet.
Un des autres objectifs importants de la loi est de limiter le nombre de documents d'urbanisme et les rendre compatibles au PLUi et au schéma de cohérence territoriale (SCOT).

Le SCOT devient le principal vecteur de la planification stratégique au niveau du territoire. Il est ainsi demandé de mettre en compatibilité un PLU ou une carte communale au SCOT, dans un délai de trois ans, délai qui court à partir de la date à laquelle le SCOT doit subir une révision considérée comme nécessaire.

Le but de la loi est d'étendre le SCOT à plusieurs territoires intercommunaux et ne plus le circonscrire simplement au territoire d'un seul EPCI.

L'intercommunalité devient référente en termes de politique de l'habitat. En matière de lutte contre l'habitat indigne, l'article 65 de la loi ALUR précise que les maires des communes membres d'un EPCI doivent transférer au président d'EPCI, dans un délai de six mois leurs pouvoirs de police spéciaux afférents au péril et à la sécurité des équipements communs et des immeubles collectifs recevant du public.

Les maires disposent, individuellement, d'un délai de six mois pour s'opposer à ce transfert s'ils le souhaitent.
En cas de nombreux refus, le président d'EPCI peut renoncer à l'exercice des pouvoirs de police spéciaux relatifs au péril et à la sécurité des équipements communs et des immeubles collectifs recevant du public.

L'objectif est à terme de faire du président d'EPCI l'autorité détenant l'ensemble de la compétence en matière d'habitat et d'aménagement du territoire.

Loi n°2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral

Annoncé par le Président de la République le 3 juin 2014 avec pour mesure phare la réduction du nombre de régions métropolitaines, délibéré en Conseil des ministres le 18 juin, et déposé en première lecture sur le Bureau du Sénat, le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral a suscité beaucoup de débats au Parlement.

Après deux lectures au Sénat et à l'Assemblée nationale, la réunion d'une commission mixte paritaire n'ayant pas trouvé d'accord et une nouvelle lecture des assemblées, le Gouvernement a demandé à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. Le vote a eu lieu le 17 décembre 2014.

Le texte a été déféré à la censure du Conseil Constitutionnel par 60 députés et 60 sénateurs le 19 décembre 2014.

Le Conseil constitutionnel a rendu sa décision le 15 janvier 2015 et a validé l'essentiel de la loi, ce qui a permis sa publication au Journal officiel du 17 janvier 2015.

L'objectif de cette loi est d'améliorer la gouvernance territoriale en proposant un renforcement de l'échelon régional, en clarifiant les compétences des régions et en leur donnant une taille critique sur le plan géographique, démographique et économique.

Cette loi comporte cinq chapitres, traitant respectivement des dispositions relatives :
– à la délimitation des régions
– aux élections régionales
– au remplacement des conseillers départementaux
– au calendrier électoral
– aux conséquences de la modification du calendrier électoral sur le calendrier d'achèvement de la carte intercommunale en Ile-de-France.

Douze nouvelles régions

L'article 1er de la loi du 16 janvier 2015 modifie l'article L 4111-1 du code général des collectivités territoriales pour prévoir que, indépendamment des régions d'outre-mer et de la collectivité territoriale de Corse, les régions seront constituées, au 1er janvier 2016, des régions suivantes, dans leurs limites territoriales en vigueur au 31 décembre 2015 :

– Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine
– Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes
– Auvergne et Rhône-Alpes
– Bourgogne et Franche-Comté
– Bretagne
– Centre
– Ile-de-France
– Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées
– Nord – Pas-de-Calais et Picardie
– Basse-Normandie et Haute-Normandie
– Pays de la Loire
– Provence-Alpes-Côte d'Azur.

À l'origine le projet de loi proposait une nouvelle carte des régions composée de 13 régions. Finalement la loi du 16 janvier 2015 crée 12 régions à compter du 1er janvier 2016.

Hormis la région Centre qui est désormais dénommée « Centre-Val de Loire », les régions qui ne changent pas conservent leur nom.

En revanche, les nouvelles régions constituées par regroupement de plusieurs régions reçoivent un nom provisoire constitué de la juxtaposition, dans l'ordre alphabétique, des noms des régions regroupées, à l'exception de la région constituée du regroupement de la Basse-Normandie et de la Haute-Normandie, qui est dénommée « Normandie ».

Le chef-lieu provisoire de chaque région sera fixé par décret pris avant le 31 décembre 2015, après avis du conseil municipal de la commune envisagée comme siège du chef-lieu et des conseils régionaux intéressés, l'avis de chaque conseil régional étant lui-même rendu après consultation du conseil économique, social et environnemental régional et après concertation avec les représentants des collectivités territoriales, des organismes consulaires et des organisations professionnelles représentatives.

Ces avis seront réputés favorables s'ils n'ont pas été émis dans un délai de trois mois à compter de la transmission du projet de décret par le gouvernement.

Le conseil régional, qui sera élu au mois de décembre 2015, devra adopter avant le 1er juillet 2016 une résolution unique comportant :

1° L'avis au Gouvernement relatif à la fixation du nom définitif de la région

2° L'avis au Gouvernement relatif à la fixation du chef-lieu définitif de la région

3° L'emplacement de l'hôtel de la région

4° Les règles de détermination des lieux de réunion du conseil régional et de ses commissions

5° Les règles de détermination des lieux de réunion du conseil économique, social et environnemental régional et de ses sections

6° Le programme de gestion des implantations immobilières du conseil régional.

Cette résolution ne pourra prévoir qu'une même unité urbaine regroupe le chef-lieu proposé, l'hôtel de la région et le lieu de la majorité des réunions du conseil régional que si elle est adoptée à la majorité des trois cinquièmes des membres du conseil régional. Les règles relatives à l'emplacement de l'hôtel de région, aux lieux de réunions et aux implantations immobilières pourront être modifiées pendant le premier mandat suivant le renouvellement des conseils régionaux par une résolution adoptée dans les mêmes formes.

Après adoption de la résolution, le nom et le chef-lieu définitifs de chaque nouvelle région seront fixés par décret en Conseil d'Etat pris avant le 1er octobre 2016.
Pour la nouvelle région issue du regroupement des régions Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine, il est d'ores et déjà prévu que le chef-lieu sera Strasbourg.

Ces nouvelles régions constituées en application de l'article 1er de la loi du 16 janvier 2015 succéderont aux régions qu'elles regroupent dans tous leurs droits et obligations.

La modification du calendrier électoral

L'article 10 de la loi opère différentes modifications du calendrier électoral. Il est ainsi notamment prévu (hors dispositions spécifiques à l'outre-mer) que :

– Le premier renouvellement général des conseils régionaux et de l'Assemblée de Corse suivant la promulgation de la loi du 16 janvier 2015 se tiendra en décembre 2015

– Le mandat des conseillers régionaux élus en mars 2010 prendra fin en décembre 2015

– Les conseillers régionaux élus en décembre 2015 tiendront leur première réunion le lundi 4 janvier 2016 dans les régions constituées par regroupement de plusieurs régions et à la date prévue à l'article L 4132-7 du code général des collectivités territoriales dans les autres régions (soit le premier vendredi qui suit l'élection du conseil régional)

– Le mandat des conseillers régionaux et des membres de l'Assemblée de Corse élus en décembre 2015 prendra fin en mars 2021.

Dans les régions constituées par regroupement de plusieurs régions, le président de chaque conseil régional gérera cependant les affaires courantes ou présentant un caractère urgent entre la date du scrutin et le 31 décembre 2015.

Les conseillers régionaux sont élus au scrutin de liste selon un système mixte combinant les règles des scrutins majoritaire et proportionnel.

Au premier tour, si une liste obtient la majorité absolue des suffrages exprimés (plus de 50%), elle obtient le quart des sièges à pourvoir. Les autres sièges sont répartis à la représentation proportionnelle entre toutes les listes ayant obtenu au moins 5% des suffrages exprimés.

Sinon, il est procédé à un second tour la semaine suivante. Les listes ayant obtenu au moins 10% des suffrages exprimés peuvent se maintenir, et éventuellement fusionner avec les listes ayant obtenu au moins 5% des suffrages. Au second tour, la liste qui arrive en tête obtient un quart des sièges à pourvoir. Les autres sièges sont répartis à la représentation proportionnelle entre les listes ayant obtenu au moins 5% des suffrages exprimés au second tour.

Pour l'élection au conseil régional opérée sur des listes régionales, l'article 6 de la loi du 16 janvier 2015 prévoit un nombre minimal d'élus par section départementale en fonction de la population des départements.

Selon le ministère de l'Intérieur, « les territoires ruraux seront mieux pris en compte dans les nouvelles assemblées régionales, chaque département bénéficiant d'une représentation minimale garantie ».

L'effectif du conseil régional et le nombre de candidats par section départementale pour l'élection du nouveau conseil régional seront fixés par décret en Conseil d'État avant le prochain renouvellement général.

Ils sont déterminés selon les règles suivantes posées par la loi :

- l'effectif du conseil régional est égal à la somme des effectifs des conseils régionaux des régions regroupées

- le nombre de candidats par section départementale est déterminé en fonction de la population de chaque département à la représentation proportionnelle suivant la règle du plus fort reste. À ce nombre, sont ajoutés, pour chaque section départementale, deux candidats.

L'article 5 de la loi récapitule dans des tableaux l'effectif de chaque collectivité et détaille le nombre de candidats par section départementales :

- Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine (169 élus)
- Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes (183 élus)
- Auvergne et Rhône-Alpes (204 élus)
- Bourgogne et Franche-Comté (100 élus)
- Bretagne (83 élus)
- Centre (77 élus)
- Île-de-France (209 élus)
- Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées (158 élus)
- Nord-Pas-de-Calais et Picardie (170 élus)
- Basse-Normandie et Haute-Normandie (102 élus)
- Pays de la Loire (93 élus)
- Provence-Alpes-Côte d'Azur (123 élus)

Le département dont la population est inférieure à 100 000 habitants disposera de deux sièges de conseillers régionaux au moins au sein de l'effectif régional. Si ce n'est pas le cas après la répartition des sièges, un ou plusieurs sièges attribués à la liste arrivée en tête au niveau régional sont réattribués à la ou aux sections départementales de cette liste afin que chaque département dispose de deux sièges au moins.

Le département dont la population est égale ou supérieure à 100 000 habitants comptera au moins quatre conseillers régionaux. Si tel n'est pas le cas, un ou plusieurs sièges attribués à la liste arrivée en tête au niveau régional sont réattribués à la ou aux sections départementales de cette liste.

Loi n°2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes

La commune nouvelle est issue d'une disposition instituée par la loi de Réforme des Collectivités Territoriales du 16 décembre 2010. Cette disposition remplace le dispositif de fusion de communes issu de la loi n°71-588 du 16 juillet 1971 dite loi Marcellin.

L'objectif est de proposer une formule rénovée de regroupement de communes aboutissant à la création d'une «commune nouvelle», pouvant notamment s'appuyer sur le périmètre des intercommunalités auxquelles les communes adhèrent.

La proposition de loi améliorant le régime des communes nouvelles, initiée en janvier 2014 par Jacques Pélissard, député du Jura, alors Président de l'AMF, a été adoptée définitivement le 16 mars 2015.

Ces dispositions de ce texte offrent des perspectives nouvelles aux communes qui souhaitent se regrouper, sur une base volontaire, pour unir leurs forces, mutualiser leurs moyens et être aussi mieux représentées auprès des autres collectivités et de l'Etat.

Les communes nouvelles bénéficieront d'un statut plus souple, mieux adapté à leur spécificité et au respect de l'identité des communes fondatrices. Elles bénéficient également de dispositions financières très favorables si elles sont constituées avant le 1er janvier 2016.

Il existait au 1er janvier 2015 25 communes nouvelles rassemblant 70 communes fondatrices et près de 64 000 habitants. De nombreux territoires, tant communes rurales qu'urbaines, bourgs ou intercommunalités, ont engagé une réflexion et des démarches dans la perspective de créer une commune nouvelle d'ici la fin de l'année 2015.

Organisée selon cinq axes, cette loi vise à :

- **Assouplir les conditions de composition du conseil municipal de la commune nouvelle pendant la période transitoire** en offrant la possibilité aux conseils municipaux, par délibérations concordantes, de maintenir l'ensemble des élus issus des anciennes communes jusqu'en 2020 (année de renouvellement général des conseillers municipaux).
  La loi instaure en effet des communes déléguées correspondant aux anciennes communes.

- **Renforcer la place et le rôle des maires délégués** en facilitant leur intégration au sein de la municipalité en tant qu'adjoints et reconnaître la création d'une conférence municipale, organe facultatif de coordination et de discussion, qui regroupe le maire et les maires délégués.

- **Créer un véritable pacte financier incitatif** :
  - mise en place d'un pacte de stabilité de la dotation globale de fonctionnement (DGF) pendant trois ans pour les communes nouvelles regroupant au plus 10 000 habitants et créées au plus tard le 1er janvier 2016. Ce pacte intègre également les dotations de péréquation.
  La commune nouvelle est assurée de percevoir, pendant une période de 3 ans, une DGF au moins égale aux montants perçus par les communes l'année précédente, non imputée des baisses annoncées de dotations
  - une bonification de 5 % de DGF pendant 3 ans sera accordée aux communes nouvelles dont la population regroupée est comprise entre 1 000 et 10 000 habitants

- l'assouplissement du délai de lissage des taux de fiscalité des communes, aujourd'hui fixé à douze ans, est également prévu

- un dispositif financier équivalent garantit l'intégralité de la DGF des EPCI à fiscalité propre et des communes pendant trois ans lorsque la commune nouvelle se substitue à une communauté, sans condition de population

- **Mieux articuler la création d'une commune nouvelle avec la carte intercommunale** en proposant d'allonger le délai de rattachement à un EPCI à fiscalité propre lorsque la commune nouvelle se substitue à une communauté respectant les objectifs démographiques fixés par la loi (5 000 habitants aujourd'hui). Le conseil municipal pourrait alors se prononcer à tout moment et au plus tard à la date de la prochaine révision du schéma départemental de coopération intercommunale (2021)

- **Mieux prendre en compte les spécificités des communes déléguées (communes fondatrices)** en les identifiant dans le projet d'aménagement et de développement durable du plan local d'urbanisme (PLU) et **clarifier les conditions d'harmonisation des différents documents d'urbanisme** jusqu'à l'élaboration du nouveau PLU.

A défaut de délibérations concordantes des conseils municipaux des communes membres, le préfet fixera la composition du nouveau conseil municipal de la commune nouvelle, en attribuant à chaque ancienne commune un nombre de sièges déterminés selon la méthode de la représentation proportionnelle au plus fort reste des populations municipales.

L'effectif total du conseil ne pourra dépasser soixante-neuf membres, sauf dans le cas où la désignation des maires et adjoints des anciennes communes rend nécessaire l'attribution de sièges supplémentaires.

En l'absence d'accord des conseils municipaux sur le nom de la commune nouvelle par délibérations concordantes, le préfet de département leur soumet pour avis une proposition de nom. À compter de sa notification, le conseil municipal dispose d'un délai d'un mois pour émettre un avis sur cette proposition. À défaut de délibération dans ce délai, son avis est réputé favorable.

Après les élections municipales de 2020, le maire délégué sera élu par le conseil municipal de la commune nouvelle parmi ses membres. Le conseil municipal comportera un nombre de membres égal au nombre prévu à l'article L2121-2 du CGCT pour une commune appartenant à la strate démographique immédiatement supérieure.

<u>La procédure de constitution</u>

La loi du 16 mars 2015 n'est pas revenue sur la procédure de création des communes nouvelles qui avait déjà été modifiée par la loi du 16 décembre 2010 dite « RCT », laquelle envisageait quatre modes distincts de création.

Une commune nouvelle ne peut être créée qu'entre communes contiguës. Toutefois, sa constitution n'est soumise à aucune condition de population, ni minimale ni maximale.

La création d'une commune nouvelle peut résulter d'une demande de tous les conseils municipaux des communes de la future commune nouvelle.

Elle peut également émaner de la demande d'une majorité qualifiée, à savoir les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre et représentant plus des deux tiers de la population totale de ces dernières.

La demande de création peut, en troisième lieu, émaner directement de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre en cas de création d'une commune nouvelle se substituant à l'ensemble de ses communes membres.

Enfin, la commune nouvelle peut être créée à l'initiative du représentant de l'Etat dans le département.

Dans le cas d'une initiative de l'organe délibérant de l'EPCI, « la création est subordonnée à l'accord des conseils municipaux des communes concernées dans les conditions de majorité suivantes : les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre et représentant plus des deux tiers de la population totale de ces dernières.

A compter de la notification de la délibération de l'organe délibérant de l'établissement public au maire de chacune des communes membres, le conseil municipal de chaque commune membre dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée favorable.
Cette même majorité qualifiée est également requise en cas d'initiative du préfet.

Si la demande de création n'a pas réuni l'approbation de l'intégralité des conseils municipaux concernés par le projet, ce projet doit alors faire l'objet d'une consultation des électeurs, sous forme de référendum (articles L2113-3 et R 2113-1 et suivants du CGCT).

S'agissant des indemnités des conseillers municipaux de la commune nouvelle, ces dernières ne pourront excéder le montant total des indemnités auxquelles auraient eu droit les membres du conseil municipal d'une commune de même strate démographique et non pas de la strate immédiatement supérieure. Ainsi, si les communes nouvelles disposent d'un nombre de conseillers supérieur à celui dont aurait disposé une commune de même strate démographique, les indemnités afférentes restent pour leur part plafonnées à la strate démographique réelle de la commune nouvelle.

Les communes déléguées n'ont pas le statut de collectivité territoriale, seule la commune nouvelle est dotée de cette qualité. La mise en place de ces communes déléguées permet également de créer une annexe de la mairie dans laquelle sont établis les actes de l'état civil concernant les habitants de la commune déléguée.

Ainsi, les bâtiments abritant actuellement les communes futures membres de la commune nouvelle garderont une utilité évidente et permettront de conserver un lien de proximité avec les habitants de l'ancienne commune.

L'impact sur les EPCI et syndicats mixtes

La commune nouvelle peut être créée par fusion de toutes les communes membres d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre. Dans ce cas, la création emporte automatiquement suppression du ou des EPCI concernés.

La commune nouvelle va, dans cette hypothèse, se substituer purement et simplement aux EPCI qui existaient jusqu'alors, et l'ensemble des biens, droits et obligations de ces derniers lui sont transférés de même que l'ensemble des personnels.

La commune nouvelle se substituera également aux anciennes communes et anciens EPCI dans les syndicats mixtes dont relevaient ces derniers. Ainsi, dans l'hypothèse où l'ensemble des communes membres d'un syndicat mixte viendrait à fusionner afin de constituer une commune nouvelle, le syndicat sera, de droit, dissout (articles L5212-33 et L 5721-7 du CGCT).

Adhésion à un nouvel EPCI

Dans le cas où la commune nouvelle se substitue à un ou plusieurs EPCI existants, elle se trouve dès lors dans une situation de non-rattachement à un EPCI. La commune nouvelle doit adhérer à un nouvel EPCI.

Cette adhésion devra se faire avant le prochain renouvellement général des conseils municipaux et au plus tard vingt-quatre mois après la date de sa création.

Lorsque la création de la commune nouvelle n'entraîne pas disparition de l'EPCI, et que les communes membres relèvent d'EPCI à fiscalité propre distincts, le conseil municipal de la commune nouvelle doit délibérer dans le mois de sa création sur l'établissement public dont elle souhaite être membre.

Si le préfet s'oppose au choix opéré par les communes membres, il devra saisir la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) d'un projet de rattachement à un autre EPCI auquel était rattachée l'une des communes. La CDCI disposera d'un délai de trois mois pour se prononcer et ne pourra adopter le projet initialement retenu par les communes membres de la commune nouvelle qu'à la condition d'une majorité des deux tiers de ses membres. A défaut, c'est le projet présenté par le préfet qui sera adopté.

Si l'une des communes membres de la commune nouvelle relevait d'une communauté urbaine ou d'une métropole, le préfet prononcera directement le rattachement de la commune nouvelle à cette communauté urbaine ou métropole.

Dans l'attente des arrêtés de rattachement à un EPCI déterminé, la commune nouvelle restera membre de chacun des EPCI auxquels appartenaient les communes membres dans les limites territoriales de ces dernières.

Le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)

Le projet de loi «portant une nouvelle organisation territoriale de la République», présenté le 18 juin 2014 en conseil des ministres, remplace le projet de loi «clarifiant l'organisation territoriale de la République» diffusé au début du mois d'avril 2014.

Ce projet de loi constitue le troisième volet de la réforme des territoires souhaitée par le président de la République, après la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles et le projet de loi relatif à la délimitation des régions adopté par le Sénat le 15 décembre 2015.

L'avant-projet de loi

Le texte prévoit en son premier article la suppression de la clause générale de compétence des régions et de la possibilité pour les régions de cofinancer des « opérations d'intérêt régional » portées par d'autres collectivités ou GIP.
Le CGCT prévoit actuellement que le conseil régional est compétent pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire. Le projet de loi prévoit de l'élargir à l'accès au logement et l'amélioration de l'habitat.

Le texte prévoit également la création au niveau régional d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de ses compétences, dont la loi définit l'étendue pour chacune d'entre elles.

Un ou plusieurs conseils régionaux peuvent présenter, au Premier ministre et au préfet de région, des propositions tendant à modifier ou à adapter des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur ou en cours d'élaboration concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble des régions (sauf pour les régions d'outre-mer).

L'avant-projet de loi marque le transfert aux régions de deux nouvelles compétences d'attribution des départements, la voirie et les collèges qui viennent s'ajouter à l'organisation du transport inter-urbain (dont le transport scolaire) initialement prévue pour 2016 reportée à 2017 (le département de Paris et la Métropole du Grand Lyon seraient seuls à conserver ces compétences). Le chef de filât régional en matière touristique, la contribution à la promotion de « l'accès au logement, l'amélioration de l'habitat », l'établissement d'un « plan régional de prévention et de gestion des déchets » sont également préservés.

Les dispositions visant à concentrer l'action économique sur les régions sont maintenues.

Par ailleurs, certains articles du projet prévoient la capacité pour les régions d'adapter des lois et règlements portant sur des domaines affectant leurs compétences ou leur organisation.

Le préfet élaborera le « schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public » en lien avec les communautés. Les départements et régions seront consultés pour avis.

Le maintien du tourisme, du sport et de la culture comme compétences partagées donnent lieu à des précisions sur les possibilités de mise en place de « guichets uniques » entre l'Etat et des collectivités ou entre les seules collectivités pour l'instruction et l'octroi d'aides ou de subventions.

Les principales dispositions du texte concernant l'intercommunalité sont relatives à :

• La nouvelle rationalisation de la carte intercommunale

La loi du 16 décembre 2010 a fixé comme objectif au Schéma directeur de coopération intercommunale (SDCI) d'organiser les communautés autour de bassins de vie regroupant au minimum 5 000 habitants. Le projet de loi prévoit d'augmenter ce seuil à 20 000 habitants. La modification ne touchant que ce chiffre, il ne demeurerait qu'un objectif à atteindre et des dérogations préfectorales pourraient encore être juridiquement envisageables. Au total, plus de 1 500 communautés seraient concernées, soit 70% d'entre elles.

L'avant-projet de loi souhaite également mettre l'accent sur la rationalisation du nombre de syndicats, notamment dans les domaines de l'eau potable, de l'assainissement, des déchets, du gaz, de l'électricité et des transports.

Pour mettre en œuvre ces objectifs, de « nouveaux » SDCI devraient être arrêtés avant le 31 décembre 2015 (hors Ile-de-France) et mis en œuvre avant le 1er janvier 2017.
Le projet de loi prévoit des conditions de majorité assouplies pour mettre en œuvre les éléments fixés par les SDCI concernant les communautés et syndicats, semblables à celles prévues par la loi « RCT » du 16 décembre 2010 pour la mise en œuvre des SDCI en 2012 et 2013.

Comme en 2011, les conseils communautaires seraient consultés pour avis.

Si la majorité qualifiée n'est pas atteinte, le préfet pourra par décision motivée et après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI), créer une communauté, modifier son périmètre ou la fusionner avec un ou plusieurs autres groupements.
Une procédure similaire est prévue pour les syndicats.

L'avant-projet de loi prévoit également une procédure d'intégration des dernières communes isolées afin de prendre en compte une décision du Conseil constitutionnel du 25 avril 2014.
Dorénavant, le maire de la commune concernée sera consulté au même titre que les maires des communes déjà membres du groupement. Il ne s'agira, toutefois, que d'un avis simple.

• Le transfert de nouvelles compétences

Les communautés de communes et d'agglomération se verraient transférer de nouvelles compétences obligatoires et optionnelles avant le 30 juin 2016.

A défaut de mise en œuvre de la procédure classique de transfert de compétence, l'intégralité des compétences leur serait transférée (définition d'un intérêt communautaire impossible).

Pour les communautés de communes :

Une nouvelle compétence obligatoire leur serait transférée en matière d'aménagement, d'entretien et de gestion des aires d'accueil des gens du voyage.

En outre, la compétence « développement économique » serait élargie à « la promotion du tourisme par la création d'un office de tourisme ». Les offices de tourisme des communes touristiques et des stations classées seraient transformés en bureaux d'information de l'office de tourisme intercommunal, sauf s'ils en sont le siège.
La liste des compétences optionnelles serait élargie à la création et à la gestion de maisons de services au public.

En cas de transfert de la compétence gestion des équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire, un intérêt communautaire pourrait être défini.

Pour les communautés d'agglomération :

Comme pour les communautés de communes, la compétence « développement économique » serait élargie à « la promotion du tourisme par la création d'un office de tourisme ».
Elles seraient également obligatoirement compétentes en matière d'aménagement, d'entretien et de gestion des aires d'accueil des gens du voyage et pour la gestion des maisons de service au public.

• L'élargissement des compétences des métropoles

L'avant-projet de loi prévoit d'élargir la liste des compétences qui pourront être transférées ou déléguées par le département à une métropole située sur son territoire (hors Grand Paris).
Sont notamment citées : le Fonds de solidarité pour le logement (FSL), les personnes âgées, le tourisme...

A défaut de convention conclue au 1er janvier 2017 sur au moins trois groupes de compétences ou trois compétences, l'ensemble des compétences sera transférée à la métropole.

• La répartition des agents en cas de retrait de compétences

L'avant-projet de loi définit un cadre juridique relatif à l'avenir des agents en cas de retrait de compétences à un EPCI.

Cette procédure peut revêtir un intérêt certain dans le cadre de la mise en œuvre des futurs SDCI et notamment pour gérer les conséquences de la rationalisation des syndicats de communes.

Dans une telle hypothèse, le texte prévoit que les agents qui auront été mis à la disposition de l'EPCI réintégreront leur commune d'origine, soit dans leurs fonctions antérieures, soit dans un poste de même niveau de responsabilité.

S'agissant des agents recrutés par l'EPCI ou transférés par les communes :
- lorsqu'ils exerçaient leurs missions pour l'exercice des compétences du groupement : ils seront répartis entre les communes après accord entre l'EPCI et ses communes membres. A défaut d'accord, le préfet définira les modalités de cette répartition
- lorsqu'ils participaient que pour une partie de leurs fonctions à l'exercice des compétences restituées : ils devront recevoir une nouvelle affectation au sein de l'EPCI.

Le projet de loi prévoit également une redéfinition des compétences du département.

A l'instar des régions, les départements ne bénéficieraient plus d'une clause générale de compétence.

Toutefois, ils pourraient continuer à financer des projets municipaux ou communautaires et « apporter aux EPCI à fiscalité propre, qui le demandent et dans le cadre de leur projet de territoire, son soutien à l'exercice de leurs compétences ».

Leur rôle en matière d'action sociale serait conforté.

Trois missions sont affirmées pour les départements au titre de la solidarité sociale et territoriale : le soutien aux projets communaux et intercommunaux, l'intervention pour relayer les carences d'initiative privée et la compétence en faveur de la prévention des situations de fragilité sociale, du développement local et de l'accueil des jeunes enfants et de l'autonomie des personnes.

Pour pallier aux conséquences de la suppression de la clause générale de compétence des départements et des régions, les compétences « culture, sport et tourisme » resteraient des compétences partagées entre toutes les collectivités territoriales.
Dans ces domaines, des conventions pourraient être conclues entre l'Etat, une collectivité territoriale et/ou une communauté afin que ces signataires confient à l'un d'entre eux l'instruction et l'octroi d'aides ou de subventions.

L'avant-projet de loi propose également plusieurs outils visant à améliorer la transparence financière au sein des collectivités locales :

- dans un délai d'un an après la présentation du rapport d'observations définitives, l'exécutif devrait rendre compte devant son assemblée des actions entreprises pour donner suite aux observations de la chambre régionale des comptes (CRC). La synthèse de ces présentations devrait être présentée, chaque année, par le président de la CRC devant la CTAP.

- lorsqu'un rapport d'observations est adressé à un EPCI, celui-ci doit le communiquer à ses membres.

Serait mise en œuvre une étude d'impact pluriannuelle sur le coût de fonctionnement pour toute opération d'investissement dont le montant est supérieur à un seuil fixé par décret.

Par ailleurs, feraient l'objet d'une publication les rapports d'observations définitives des CRC sans attendre la réunion de l'assemblée délibérante.

Dans les EPCI comprenant une commune de plus de 3 500 habitants, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, serait présenté par le président un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la gestion de la dette.

Dans les EPCI regroupant plus de 10 000 habitants, ce rapport devrait également contenir une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et être transmis aux conseils municipaux.

Un observatoire de la gestion publique locale serait chargé de collecter et d'analyser les informations relatives à la gestion des collectivités et d'assurer la diffusion de ces travaux afin de favoriser le développement de bonnes pratiques.

Il pourrait réaliser des évaluations de politiques publiques ainsi que des missions d'expertise et d'audit.

Cet observatoire serait présidé par le président du comité des finances locales et bénéficierait du concours de fonctionnaires territoriaux et de l'Etat.

Le texte issu de la première lecture au Sénat

Après la discussion de plus de 1 250 amendements, dont 1 051 amendements examinés en séance publique, le Sénat a adopté le 27 janvier, avec modifications, en première lecture, le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République par 192 voix pour et 11 voix contre après 10 jours de débats.

225 amendements ont été adoptés, symboles de l'appropriation du texte par la majorité sénatoriale qui a tout à la fois, contre l'avis du gouvernement, renforcé les régions sur la compétence emploi… mais les a affaiblies en diminuant le nombre de schémas régionaux prescriptifs et en supprimant nombre de transferts de compétences en provenance du département.

Les départements ressortent renforcés de l'examen du Sénat sur les solidarités sociales et territoriales.

Si la suppression de la compétence générale des départements et des régions a été adoptée sans difficulté, les transferts aux régions des compétences départementales relatives au transport scolaire, à la voirie départementale et aux ports ont été repoussés par le Sénat.

Sans attendre la première lecture à l'Assemblée, le Gouvernement a d'ailleurs entériné définitivement le non-transfert des collèges.
Le Sénat a aussi refusé de désigner les régions chefs de file en matière de tourisme de l'ensemble des collectivités territoriales situées sur leur périmètre.

Le Sénat a prévu que la région et le département élaborent et adoptent conjointement le Schéma régional de développement touristique, lequel devrait revenir au sein de la Conférence Territoriale de l'Action Publique (CTAP). Le projet de loi définit le tourisme comme une « compétence partagée » au même titre que le sport et la culture.

Développement économique et Schéma régional de développement économique, d'Innovation et d'Internationalisation - SRDEII - (articles 2 et 3)

Point principal du projet de loi, la question du développement économique a fait l'objet de plusieurs modifications. En effet, le Sénat a supprimé le « chef de filât » de la région en matière de développement économique pour lui reconnaître une compétence quasi-exclusive dans ce domaine.

Concernant l'élaboration du SRDEII, le Sénat a souhaité notamment que les EPCI à fiscalité propre y soient pleinement associés, alors que le texte initial prévoyait seulement une concertation au sein de la Conférence Territoriale de l'Action Publique. Les orientations économiques du Schéma applicables aux métropoles sont élaborées et adoptées conjointement par la région et la métropole et, à défaut d'accord, doivent s'appliquer à la métropole. Le Sénat a ajouté dans le contenu du SRDEII des orientations relatives à l'implantation des entreprises.

Service public de l'emploi (article 3 bis)

Cette disposition ajoutée par la commission des Lois du Sénat pose comme principe que la région assure la coordination des intervenants du service public de l'emploi sur son territoire, sans préjudice des missions confiées à l'Etat. Une responsabilité que l'Association des Régions de France souhaite voir renforcer par l'ouverture d'un droit à l'expérimentation d'un service public d'accompagnement vers l'emploi assorti d'un transfert de moyens.

Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire – SRADDT (article 6)

Le SRADDT est un document de planification élaboré par la région et ayant valeur prescriptive. Au-delà de la définition d'orientations stratégiques et d'objectifs, le Sénat a remplacé l'élaboration de « règles générales » par celle de « modalités de mise en œuvre ».

Il a ouvert la possibilité de conclure des conventions avec un EPCI ou une collectivité pour la mise en œuvre du schéma sur un territoire défini.

Les principales dispositions du texte du projet de loi concernant l'intercommunalité étaient relatives à la nouvelle rationalisation de la carte intercommunale.

La loi du 16 décembre 2010 a fixé comme objectif au Schéma directeur de coopération intercommunale (SDCI) d'organiser les communautés autour de bassins de vie regroupant au minimum 5 000 habitants. L'avant-projet de loi prévoyait d'augmenter ce seuil à 20 000 habitants.

Le Sénat a supprimé toute hausse du seuil d'habitants des intercommunalités, malgré une proposition de compromis avancée par le Gouvernement.

Le Gouvernement avait en effet tenté de proposer un compromis via un amendement proposé directement en séance publique. Cet amendement proposait trois types d'adaptations afin de prendre en compte les spécificités de chaque territoire pour les EPCI à fiscalité propre :

- dont la densité de population est inférieure à moitié de la densité moyenne du département ou dont le territoire comprend des zones de montagne
- dont le périmètre a évolué à compter du 1er janvier 2012, notamment à la suite de la mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale arrêtés sur le fondement de la loi « RCT » du 16 décembre 2010
- regroupant toutes les communes composant un territoire insulaire.

Les sénateurs ont rejeté ces propositions gouvernementales d'adaptations, jugées trop complexes ou inefficaces ainsi que les nombreux amendements déposés à ce sujet, notamment par le groupe socialiste visant à abaisser le seuil à 15 000 habitants.

Le Sénat a également adopté des amendements ajoutant la solidarité territoriale parmi les orientations à prendre en compte dans le cadre de l'élaboration du SDCI.

Le Sénat a retiré la liste non limitative et non normative des syndicats pouvant être supprimés. Il a également reporté d'un an, au 31 décembre 2016, la clause de revoyure pour réviser les Schémas départementaux de coopération intercommunale.

Délimitation des SCOT (article 15)

Cet article introduit par la commission des Lois du Sénat propose de supprimer l'obligation faite aux Schémas de cohérence territoriale (SCOT) d'avoir un périmètre plus étendu que celui d'un seul EPCI.

Transferts de compétences des départements vers les métropoles

L'article 23 relatif aux transferts de compétences des départements aux métropoles a été profondément modifié par le Sénat qui a supprimé le transfert automatique de compétences au profit d'une obligation pour les collectivités concernées de réaliser avec l'Etat un diagnostic à l'échelle de chaque métropole en vue d'envisager une juste répartition des compétences.

Métropole Aix-Marseille-Provence (articles 17 quinquies à 17 duodecies)

Le Sénat a modifié assez largement les dispositions relatives à la métropole Aix-Marseille-Provence (AMP). Les présidents de conseils de territoires sont, de droit, vice-présidents du conseil de la Métropole. Des articles additionnels visent également à mieux définir les compétences que la Métropole exercera en propre, le cas échéant après une période transitoire, ainsi que celles qu'elle peut déléguer aux conseils de territoires.

Métropole du Grand Paris (article 17 septdecies)

Cet article, introduit au Sénat par le Gouvernement, vise à modifier les dispositions relatives à la Métropole du Grand Paris (MGP), telles qu'issues de la loi MAPTAM. Il a fait l'objet de plusieurs sous-amendements.

Le premier vise à permettre aux communes limitrophes du périmètre obligatoire de la MGP de bénéficier d'un nouveau délai pour se prononcer sur leur adhésion. Il permet, par ailleurs, d'élargir le périmètre de la MGP aux communes membres d'EPCI comportant des infrastructures aéroportuaires.

Un autre sous-amendement introduit un ajustement de certaines compétences de la MGP en les assortissant d'un intérêt métropolitain (rénovation urbaine, parc immobilier bâti, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre).

Par ailleurs, sont créés des « Etablissements Publics Territoriaux » (EPT) en remplacement des « Territoires » de la loi MAPTAM. Leurs compétences s'articulent autour de trois groupes : des compétences obligatoires, les compétences que la MGP n'a pas reconnu d'intérêt métropolitain et les compétences des anciens EPCI. Ils fonctionnent selon les règles des syndicats de communes, sous réserve de dispositions spécifiques.

Concernant l'urbanisme, le texte issu du Sénat ne prévoit plus l'adoption par la métropole d'un PLU métropolitain. La MGP élaborera un SCOT tandis que les EPT adopteront chacun un PLU.

Les aspects liés à la gestion des ressources humaines

L'article 35 du projet de loi prévoit les modalités de mise à disposition ou de transfert des services ou parties de services de l'État en charge des compétences transférées. Il prévoit également les modalités de transfert des services ou parties de services des départements en charge des compétences transférées aux régions.

La date et les modalités de ces transferts font l'objet de conventions conclues entre les deux collectivités.

Les agents des départements qui participent à l'exercice de compétences transférées aux régions connaîtront une substitution d'employeur sans changer de fonction publique, ni de cadre statutaire. Leurs primes et régimes indemnitaires seront maintenus. La situation des ouvriers des parcs et ateliers, qui sont soumis à un régime statutaire spécifique, est prise en compte afin de garantir le maintien de leurs droits, qu'ils soient mis à disposition ou intégrés.

Par ailleurs, ce transfert permettra à l'ensemble de ces agents, s'ils le souhaitent, de bénéficier d'un bassin élargi de mobilité.

L'article 36 du projet renforce les droits des agents en matière de protection sociale complémentaire lorsqu'ils font l'objet d'un transfert. Les agents couverts par une convention de participation en demeureront bénéficiaires jusqu'à son échéance avec substitution du nouvel employeur. La convention de participation et le contrat le cas échéant annexé deviendront tripartites : l'ancien employeur demeurera souscripteur pour les agents qui restent dans la collectivité d'origine et le nouvel employeur deviendra souscripteur pour les agents transférés. Ce régime durera jusqu'à l'échéance de la convention, fixée obligatoirement à 6 ans.

L'article 36 ter complète l'article 28 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, afin d'élargir les conditions de création d'une commission administrative paritaire commune à plusieurs collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

L'article 36 quater modifie l'article 32 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, afin d'élargir les conditions de création d'un comité technique paritaire commun à plusieurs collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

Ces dernières dispositions sont issues d'une réflexion engagée par l'IGF et l'IGA sur la mutualisation au sein du bloc communal.

Etabli sur la base d'une observation des pratiques locales (étude d'un échantillon de 35 EPCI, enquête auprès de 576 collectivités, groupes de travail associant des professionnels de collectivités), le rapport réalisé par l'IGF et l'IGA et remis à la Ministre de la décentralisation et au Président de l'AMF en janvier 2015 a été également nourri par l'audition de nombreux élus et parlementaires, syndicats de la fonction publique territoriale et associations professionnelles.

En matière de propositions relatives au dialogue social et aux ressources humaines, l'IGF et l'IGA préconisent :

- de garantir aux non-titulaires l'assimilation des services accomplis auprès de leur ancien employeur à des services accomplis auprès de leur nouvel employeur
- d'encourager un dialogue social global et continu
- de supprimer la disposition automatique d'alignement du régime indemnitaire des agents sur le régime du nouvel employeur (par la suppression du terme « s'ils y ont intérêt » notamment art L5111-7 du CGCT) et renvoyer à une négociation globale

- de rendre possible la création d'une CAP commune pour permettre le développement d'une politique RH commune
- de développer une dimension gestion prévisionnelle des emplois et des compétences dans les schémas de mutualisation et des plans de formation intercommunaux.

Le Gouvernement s'appuie sur le projet de loi NOTRe et a déposé par voie d'amendements certaines des propositions présentées dans le rapport.

Le texte issu de la première lecture à l'Assemblée nationale

L'examen de ce texte a débuté courant février en première lecture à l'Assemblée Nationale. Le texte transmis à l'Assemblée comportait 37 articles, plus 63 articles additionnels ajoutés par le Sénat lors de l'examen en première lecture, en décembre 2014 et janvier 2015.

Le 10 mars 2015, l'Assemblée a, à son tour, adopté le projet de loi NOTRe en première lecture, à 306 voix pour, 238 contre et 11 abstentions.

L'Assemblée nationale est peu revenue sur l'architecture des compétences des différents niveaux de collectivités territoriales mais a considérablement renforcé l'échelle intercommunale.

La suppression de la clause générale de compétence

Dans le droit fil du texte originel du gouvernement mais aussi des sénateurs, les députés ont supprimé la clause de compétence générale des départements et des régions qu'ils avaient rétablies dans la loi MAPTAM.

Certaines exceptions sont prévues pour les régions : le soutien à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat, le soutien à la politique de la ville et à la rénovation urbaine et le soutien aux politiques d'éducation ainsi que l'égalité des territoires.

Les départements bénéficient d'un champ de dérogations moins vaste.
Cependant, ils peuvent continuer à agir dans des domaines qui ne sont pas de leurs compétences pour des raisons de « solidarité territoriale et lorsque l'initiative privée est défaillante ou absente ».« Ils obtiennent même un rôle-clé dans les actions de proximité. « L'État et le département élaborent conjointement un schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public, en associant les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre », prévoit l'article 25 du projet de loi NOTRe.

Les députés ont également approuvé l'amendement sénatorial rendant facultative la création de centres communaux d'action sociale (CCAS) dans les communes de moins de 1.500 habitants. Les compétences du CCAS peuvent alors soit être gérées directement par la commune, soit transférées au centre intercommunal d'action sociale (CIAS).

La région est seule compétente pour décider des interventions économiques dans son territoire.

Elle détient le monopole des aides directes aux entreprises. Elle dispose d'un schéma régional prescriptif de développement économique, d'innovation et d'internationalisation. Ces trois orientations gouvernementales ont été arrêtées par les députés.

Les communes, leurs groupements et les départements pourront cependant continuer à agir si la région veut bien conventionner avec eux. Par ailleurs, la mise en place du schéma de développement économique, d'innovation et d'internationalisation a été reportée d'un an supplémentaire, jusqu'au 31 décembre 2016.

Les députés ont sensiblement modifié le texte issu du Sénat concernant le domaine culturel. Ils ont ainsi acté l'existence du Conseil national des collectivités territoriales pour le développement culturel, instance qui réunit représentants de l'Etat et des collectivités territoriales sous la présidence du ministre de la culture.
Ils en ont défini les missions : émettre avis et propositions sur tout projet de loi ou décret ayant un impact technique, juridique ou financier sur les politiques culturelles des collectivités ; rendre un avis, à la demande des conférences territoriales de l'action publique, sur toute demande de délégation de compétence de l'Etat par les collectivités.
Par ailleurs, les députés ont retiré du projet de loi la notion de « droits culturels », que les sénateurs avaient introduite par amendement.
En revanche, à l'instar des sénateurs, ils ont maintenu la possibilité d'instaurer un guichet unique pour instruire et octroyer des aides ou subventions, soit par délégation de l'Etat vers les collectivités ou EPCI, mais aussi dans les secteurs de compétences partagées (culture, sport et tourisme).

Le transfert du transport des départements aux régions

Dans le projet de loi originel, les régions et EPCI se voyaient confier l'intégralité du bloc « mobilité-transport », infrastructures comprises. Contre l'avis de la commission des lois de l'Assemblée, les députés ont annulé en séance le transfert des routes départementales aux régions, à l'instar des sénateurs qui l'avaient également rejeté.

Les départements, qui plaidaient pour le maintien de la voirie dans leur champ de compétences, en arguant d'une nécessaire « proximité » et de leur longue expérience en la matière ont été confortés par l'ARF qui s'est prononcée contre le transfert des routes.

Le gouvernement a pris acte de ce consensus et s'est contenté d'un amendement prévoyant que les régions pourront « participer au financement des voies et des axes routiers qui, par leurs caractéristiques, constituent des itinéraires d'intérêt régional et sont identifiés par le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDT) » (article 9).

En revanche, les régions, déjà chargées de l'organisation du transport ferroviaire (TER) et désignées chefs de file de l'intermodalité par la loi Maptam, auront en charge le transport interurbain, régulier et à la demande. Elles hériteront également du transport scolaire à partir de la rentrée de septembre 2017.

Une exception toutefois : le transport spécial des élèves handicapés demeure du ressort des départements.

L'évolution intercommunale

Les députés ont posé le principe d'une élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires en 2020. Concernant les modalités de cette élection, le texte renvoie, à l'instar de ce qui est déjà prévu pour les métropoles dans la loi Maptam du 27 janvier 2014, à une loi qui devra être promulguée d'ici 2017.

Le seuil de 20 000 habitants rétabli

L'Assemblée nationale a rétabli le seuil de 20 000 habitants pour les intercommunalités.

Elle l'a cependant assorti de quatre dérogations d'importance dont certaines reprises des propositions émises au Sénat par le Gouvernement :

- En montagne et dans les territoires insulaires, les intercommunalités pourront conserver un seuil de 5 000 habitants. Il en sera de même, si le préfet le souhaite, quand les intercommunalités atteindront le chiffre de 50 communes.

- La taille des intercommunalités sera pondérée, si la densité démographique de l'EPCI en cause est inférieure à la moitié de la densité démographique moyenne des départements, au sein d'un département dont la densité démographique est inférieure à cette densité moyenne

- Le seuil pourra être modulé quand la densité démographique de l'EPCI se situera en-deçà de 30 % de la densité démographique nationale

- Une trêve sera accordée aux EPCI issus d'une fusion intervenue après le 1er janvier 2012.

La loi portant réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 fixait l'échéance des schémas de mutualisation communes-communauté dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux. Pour certains, cela signifiait que ces documents devaient être adoptés douze mois après le scrutin de mars 2014, soit en mars 2015. Pour d'autres, la date butoir était le 31 décembre 2015. C'est cette dernière interprétation qui l'a emporté.

De nouvelles compétences intercommunales

Les compétences eau et assainissement ainsi que la gestion des déchets ménagers devront être transférées des communes aux EPCI d'ici le 31 décembre 2017, aux termes d'un amendement gouvernemental adopté le 4 mars par l'Assemblée nationale.

L'article 15 ter A du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale vise à faciliter la prise de compétence de l'intercommunalité en matière d'urbanisme : quand un PLU-I devient compétent en matière d'urbanisme, il peut reprendre, avec l'accord de la ou des commune(s) concernée(s), les procédures d'élaboration ou d'évolution des documents d'urbanisme en cours. Il est alors substitué de plein droit dans tous les actes et délibérations afférents à la procédure engagée avant la date de sa création, de sa fusion, de la modification de son périmètre ou du transfert de la compétence.

Enfin en cas de création d'un EPCI compétent en matière de plan local d'urbanisme, y compris lorsqu'il est issu d'une fusion, ou en cas de modification du périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale compétent ou en cas de transfert de cette compétence à un tel établissement public, les dispositions des plans locaux d'urbanisme applicables aux territoires concernés restent applicables.

L'article 15 ter B modifie la minorité de blocage pour l'adoption du PLU-I : ainsi, alors que la loi ALUR avait prévu le transfert de la compétence urbanisme à l'intercommunalité, sauf opposition de 25% des communes représentant au moins 20% de la population, l'Assemblée nationale inverse la logique et propose une majorité de blocage par deux tiers des communes représentant plus de la moitié de la population, ou au moins la moitié des communes représentant plus des deux tiers de la population.

La date d'entrée en vigueur de la compétence de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi) a été portée à 2018.

Les sénateurs avaient décalé au 1er janvier 2018 la date d'attribution au bloc local de cette nouvelle compétence, créée par la loi MAPTAM, prévue au 1er janvier 2016. Cette échéance initiale a été restaurée par un amendement gouvernemental, adopté le 4 février par la commission des lois de l'Assemblée nationale. Cette même Assemblée qui a finalement retenu, le 5 mars, la date de 2018, suite à un amendement déposé par le rapporteur du texte, Olivier Dussopt.

La suppression des syndicats intercommunaux

Le texte supprime les structures de ce type qui épouseront les contours des actuels EPCI. 5 500 syndicats sont concernés.
L'élargissement des compétences de ces structures devra faire l'objet de délibérations expresses, et non tacites comme auparavant.

Gestion et transparence financière

Sur le plan de la gestion budgétaire et de la transparence financière des collectivités locales, le projet de loi introduit une série de nouveautés dont l'expérimentation pendant 5 ans d'une certification de leurs comptes afin d'en assurer la régularité, la sincérité et la fidélité.

Fondée, dans un premier temps, sur le volontariat, cette expérimentation ne concernera que les collectivités percevant plus de 200 millions d'euros de produits de fonctionnement.

Le texte prévoit également de contraindre les collectivités à mieux prendre en compte les conclusions des rapports des chambres régionales des comptes et précise les modalités du débat d'orientation budgétaire et de la présentation du budget primitif. Il impose notamment la publication d'un document synthétique et facilement compréhensible du public pour présenter les grands indicateurs financiers de chaque collectivité. Enfin, il crée un observatoire de la gestion locale qui sera chargé de collecter et d'analyser les données relatives à la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements.

Lors de la discussion à l'Assemblée nationale, les députés ont ajouté l'obligation pour les régions, départements, communes et intercommunalités de plus de 10 000 habitants et certains offices publics de l'habitat et organismes satellites, de transmettre aux comptables publics, sous forme dématérialisée, les pièces nécessaires à l'exécution de leurs dépenses et de leurs recettes.

Par ailleurs, l'amendement obligeant les collectivités locales de plus de 3500 habitants et leurs EPCI à mettre en ligne sous format électronique leurs documents publics a été adopté. L'amendement faisait partie du projet initial déposé par Marylise Lebranchu en 2013 au Sénat, puis il avait été supprimé avant d'être réintroduit par un député.

L'instauration du Haut conseil des territoires

Le Haut conseil des territoires, instance de dialogue Etat-collectivités, supprimé par les sénateurs lors de l'examen de la loi MAPTAM, a été réintroduit dans le texte NOTRe à la faveur d'un amendement d'un député.

Présidé par le Premier ministre, le Haut conseil des territoires a comme vice-président un élu local. Il est associé en amont de la présentation des textes de loi visant les collectivités. Il peut aussi être consulté sur des réglementations européennes. Enfin, il participe à l'évaluation des politiques publiques.

Le Haut conseil des territoires absorbe deux structures existantes de concertation Etat-collectivités : le Comité des finances locales et le Conseil national d'évaluation des normes.
La Commission consultative d'évaluation des charges et le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale demeurent autonomes. Mais leurs présidents sont membres de droit de la formation plénière du Haut Conseil.

Collectivité unique en Corse

Après le vote de l'assemblée de Corse le 12 décembre 2014, l'Assemblée nationale a donné son feu vert à la fusion entre la collectivité territoriale de Corse et les conseils généraux de Corse-du-Sud et de Haute-Corse. Elle a accepté que cette collectivité unique voie le jour par ordonnance.

La métropole du Grand Paris

La métropole élabore le schéma de cohérence territoriale, approuve le plan local d'urbanisme ou les documents en tenant lieu, et est compétente pour la définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain.

Elle est par ailleurs compétente pour élaborer un plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement. Ce plan est compatible avec le schéma directeur de la région d'Ile-de-France et prend en compte le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement en Ile-de-France. Il tient lieu de programme local de l'habitat.
En ce qui concerne le plan local d'urbanisme, celui-ci est, selon la loi, élaboré par la métropole, et il regroupe les plans de territoire élaborés par les conseils de territoire qui tiennent lieu de plans de secteur.

Le projet de loi NOTRe précise le dispositif. Ainsi les établissements publics territoriaux élaborent un plan local d'urbanisme intercommunal, couvrant l'intégralité de leur territoire. Il peut comporter des plans de secteur, qui couvrent chacun l'intégralité du territoire d'une ou de plusieurs communes membres de l'établissement public territorial et qui précisent les orientations d'aménagement et de programmation ainsi que le règlement spécifiques à ce secteur. Le conseil de la métropole du Grand Paris est une personne publique associée à la procédure du plan local d'urbanisme intercommunal, qui ne peut pas tenir lieu de programme local de l'habitat, puisque celui-ci est élaboré par la métropole. La métropole doit donner un avis conforme au projet de PLU-I, afin d'assurer une cohérence de l'ensemble des PLU- I du territoire.

Les conséquences de la réforme territoriale dans le domaine des ressources humaines

A l'issue de la première lecture à l'Assemblée, la disposition qui mettait fin automatiquement aux emplois fonctionnels à la date de la création des nouvelles régions est supprimée.

Afin d'assurer la continuité du fonctionnement des services, le directeur général des services où est située la capitale régionale est maintenu dans ses fonctions, les DGS des autres régions devenant ses adjoints. Tous, y compris leurs DGA, sont maintenus en fonction jusqu'à une délibération de la nouvelle assemblée, qui peut avoir lieu soit le jour même où elle exerce pour la première fois le pouvoir délibérant, soit dans un délai maximum de six mois.
Le droit sur la fin des emplois fonctionnels s'applique : à l'expiration de ce délai de six mois, les directeurs généraux bénéficient de dispositions particulières visant à maintenir leur rémunération. Ils conservent pendant un an la totalité de leur rémunération et sont maintenus en surnombre dans la collectivité. Ils sont, l'année suivante, pris en charge par le CNFPT, avec maintien de leur traitement et de la moitié de leurs primes.

Le projet de loi prévoit aussi la création d'une indemnité exceptionnelle qui garantit aux DG de nouvelles régions le paiement pendant un an de la différence avec leur ancienne rémunération s'ils reprennent un emploi moins bien rémunéré.

Le projet de loi indique que les fonctionnaires en fonction dans les régions fusionnées conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice de leur régime indemnitaire ainsi qu'à titre individuel, les avantages acquis au titre du complément de rémunération. Ils peuvent également bénéficier, « le cas échéant », d'une indemnité de mobilité.

Les contractuels conservent aussi à titre individuel le bénéfice des stipulations de leur contrat et peuvent percevoir également, « le cas échéant », une indemnité de mobilité.

Les sénateurs avaient également introduit dans le projet de loi la possibilité pour les fonctionnaires dont l'emploi serait supprimé de se voir proposer par le centre de gestion ou le CNFPT des actions d'orientation, de formation et d'évaluation à des fins de reclassement.

L'article 36 du projet de loi modifie plusieurs articles du code général des collectivités territoriales, afin de préciser et renforcer les garanties accordées aux agents transférés en matière de protection sociale complémentaire.

La mise en œuvre de CAP communes

L'article 28 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale est complété par trois alinéas ainsi rédigés :

« Dans le cas où la collectivité ou l'établissement public n'est pas affilié obligatoirement à un centre de gestion, il peut être décidé, par délibérations concordantes des organes délibérants concernés, de créer une commission administrative paritaire compétente à l'égard des fonctionnaires d'un établissement public de coopération intercommunale, de ses communes membres et de leurs établissements publics. Le présent alinéa s'applique à la métropole de Lyon, aux communes qui en sont membres et à leurs établissements publics.

« Cette même délibération définit l'autorité chargée d'établir les listes d'aptitude prévues à l'article 39, communes à ces collectivités territoriales et établissements publics.

« Lorsque les délibérations précitées sont prises par l'organe délibérant d'une collectivité affiliée volontairement à un centre de gestion et ayant confié à ce dernier le fonctionnement des commissions administratives paritaires, la même délibération confie ce fonctionnement à la collectivité ou à l'établissement public auprès duquel est placée la commission administrative paritaire commune. Dans ce cas, le dernier alinéa de l'article 15 ne s'applique pas. »

Comme l'indique dans une note récente, le Centre de Gestion du Rhône, ces dispositions entrainent des difficultés d'interprétation.

« Au 1er alinéa de l'article, si la 1ère partie de la phrase rappelle que le dispositif s'adresse aux collectivités et établissements non affiliés, la 2nde partie laisse entrevoir la possibilité pour un EPCI, ainsi que pour la Métropole de Lyon, de mutualiser une CAP avec ses communes membres sans qu'il soit fait de distinction entre celles affiliées et celles non affiliées.

La dernière phrase du 3ème alinéa de l'article renvoie aux dispositions du dernier alinéa de l'article 15 de la loi du 26 janvier 1984 et précise que celui-ci ne s'applique pas au cas d'espèce.

Or, l'article 15 de la loi règle les conditions d'affiliation volontaire des collectivités et établissements. Le dernier alinéa indique que « Les communes, les départements, les régions et leurs établissements publics qui s'affilient volontairement à un centre de gestion ne peuvent remettre en cause cette option qu'après un délai de six ans ».
Renvoyer à ce dernier alinéa de l'article 15 revient à permettre aux affiliés volontaires de se désaffilier, via la création d'une CAP commune, sans attendre le délai de 6 ans imposé par le texte. Ce renvoi n'est pas le bon car une désaffiliation n'est absolument pas nécessaire pour ôter au CDG la gestion d'une CAP. »

Dans un document adressé par Michel HIRIART à Serge MORVAN, DGCL et Directeur de cabinet du Secrétaire d'Etat à la décentralisation et à Olivier DUSSOPT, Rapporteur du projet de loi NOTRe à l'Assemblée nationale, la Fédération sollicitait le retrait du dernier alinéa de l'article 36 ter.
Par ailleurs, concernant la proposition de rendre possible la création d'une CAP commune pour permettre le développement d'une politique RH commune, celle-ci confère en réalité aux intercommunalités des compétences en matière de gestion des ressources humaines, alors que la loi MAPTAM avait exclu du champ de l'article 23 de la loi du 26 janvier 1984 définissant les missions obligatoires des Centres de Gestion les compétences intercommunales.

La DGCL a été sollicitée par le Centre de Gestion du Rhône pour un positionnement sur cet article 36 ter.

Sur le 1er alinéa :
La DGCL a répondu au cdg69 clairement que « l'intention du Gouvernement n'est nullement d'ouvrir la possibilité d'ouvrir les CAP communes aux collectivités ou établissements affiliés obligatoirement aux CDG. La première phrase du 2e alinéa de l'article 36 ter nous semble parfaitement claire à ce sujet puisque le champ d'application de cet article est précisé dans ses premiers mots. Si besoin, nous pourrons confirmer ultérieurement cette interprétation ».

Sur le 3ème alinéa :
La DGCL a, dans un 1er temps, confirmé que « l'intention du Gouvernement est bien de permettre la désaffiliation éventuelle d'une collectivité ou d'un établissement avant le délai de six ans instauré par le dernier alinéa de l'article 15. L'objectif de ce dispositif est en effet de donner davantage de souplesse aux collectivités et établissements (non affiliés ou affiliés volontaires) qui souhaitent mettre en place des CAP communes ».

Dans un second temps, elle a précisé « qu'il s'agit de permettre à une collectivité affiliée volontaire de se désaffilier uniquement pour sa CAP (pas pour les autres prestations du CDG), et de pouvoir le faire dans des conditions de délais souples.

La dernière phrase du 3e alinéa précise bien que le délai de six ans de l'article 15 ne s'applique pas "dans ce cas", c'est-à-dire dans le seul cas du retrait de la CAP du CDG. Cela n'implique aucunement qu'une désaffiliation globale serait possible avant 6 ans. Par contre, cela pourrait permettre à une collectivité affiliée volontaire depuis moins de 6 ans de rejoindre une CAP commune sans attendre la fin du délai de 6 ans ».

La Fédération déposera dans le cadre de la seconde lecture un amendement pour revenir sur ces dispositions.

3. LES EVOLUTIONS EN MATIERE DE MUTUALISATION

Le principe d'intercommunalité permet aux communes de se regrouper au sein d'un établissement public, facilitant ainsi leur collaboration. Au cours des soixante dernières années, plusieurs étapes législatives ont permis de consolider ces démarches de coopération à partir d'un projet de développement et sur la base de périmètres de solidarité.

En 2013, 36 049 communes, soit 98,3% des communes françaises, et plus de 60 millions de Français, faisaient partie des 2 456 communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropole recensées au niveau national.

Depuis le 1er janvier 2014, l'ensemble des communes françaises sont regroupées, à l'exception des cas particuliers de la ville de Paris et de certaines communes des départements de première couronne (dans l'attente de la création de la métropole du Grand Paris).

Sous l'effet de ce déploiement géographique et des transferts progressifs de compétences des communes intervenus depuis 20 ans, une grande partie des grands services publics locaux et des équipements structurants relève désormais d'une gestion mutualisée à l'échelle des communautés.
Ces derniers mois ont permis la poursuite du déploiement de l'intercommunalité et de ses prises de compétence, l'achèvement de la carte intercommunale et sa progressive rationalisation.

Les intercommunalités combinent aujourd'hui des rôles d'administrations de mission et de gestion et ont subi de nombreuses évolutions (création de nouveaux services, adaptation aux normes et aux exigences réglementaires, substitution à l'ingénierie d'Etat…).

Ces modifications ont eu une influence certaine sur l'exercice du service public local.

Forte préoccupation des élus mais également des gestionnaires RH, la mutualisation des services est un moyen pour optimiser et rationaliser l'organisation de leurs collectivités, elle interroge les ressources humaines des communautés et, plus largement, celles du bloc communal. Afin d'accélérer et de conforter ce mouvement, la loi de réforme des collectivités territoriales de décembre 2010 prévoit l'élaboration de schémas de mutualisation et en fait l'un des objectifs du prochain mandat.

Aux termes de l'article L 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales qui est entré en vigueur au 1er mars 2014, afin d'assurer une meilleure organisation des services, dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre établit un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ceux des communes membres.

Ce rapport comporte un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat. Le projet de schéma prévoit notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement.

Le rapport est transmis pour avis à chacun des conseils municipaux des communes membres. Le conseil municipal de chaque commune dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, son avis est réputé favorable.

Le projet de schéma est approuvé par délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Le schéma de mutualisation est adressé à chacun des conseils municipaux des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale.

Chaque année, lors du débat d'orientation budgétaire ou, à défaut, lors du vote du budget, l'avancement du schéma de mutualisation fait l'objet d'une communication du président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à son organe délibérant.

Aux termes des dispositions de la loi MAPTAM, les communautés devaient élaborer leur schéma de mutualisation dès 2015, le projet de loi NOTRe a toutefois décalé de quelques mois l'adoption de ce texte par les conseils communautaires.

La mise en œuvre des mutualisations de services et les conséquences sur la gestion des ressources humaines

La notion de « mutualisation des services » renvoie à l'idée d'une mise en commun des moyens humains entre communes et communauté.

Jusqu'à une jurisprudence récente, le droit français n'avait jamais eu recours à cette notion. Ni les articles L 5211-4-1 et L 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), qui régissent pourtant les modalités de partage de services entre communes et communauté ne font référence à cette expression. Le juge y a eu recours, en 2011, à propos d'un contentieux opposant la commune d'Angoulême à l'un de ses agents (*CAA Bordeaux, 26 avril 2011, n°10BX01726*).

La mutualisation des services est apparue comme une nécessité dans un contexte de maîtrise de la dépense publique locale. La mutualisation par la mise à disposition de services était prévue initialement par la loi du 27 février 2002. Cependant, ce texte imposait que le service concerné soit économiquement et fonctionnellement nécessaire à la mise en œuvre conjointe de compétences relevant tant de l'établissement public que des communes membres.

Le législateur a tenu par la loi du 13 août 2004 à simplifier ce cadre juridique en autorisant les mutualisations dans tous les cas où elles constituent une bonne organisation de services.

La loi de réforme du 16 décembre 2010 a profondément modifié le régime juridique de la mutualisation des services entre communes et communautés. L'ancien article L 5211-4-1 du CGCT a été scindé en deux articles. La mutualisation revêt désormais deux modalités principales :

- La mise à disposition des services en cas de transfert de compétences à la communauté

La mise à disposition de services recouvre deux possibilités :

▪ **La mutualisation ascendante** des communes vers les communautés

L'article L 5211-4-1 du CGCT pose le principe général selon lequel tout transfert de compétences des communes vers un EPCI entraîne le transfert du service chargé de sa mise en œuvre. La règle du transfert obligatoire et concomitant des services nécessaires à l'exercice des compétences transférées est ainsi confirmée.

Les fonctionnaires territoriaux et les non titulaires qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré, sont transférés à l'EPCI dont ils relèvent dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs.

Le transfert n'est automatique que s'il s'agit d'une compétence transférée dans sa totalité car dans le cas d'un transfert partiel de la compétence, les communes qui le souhaitent peuvent déroger à cette règle générale en conservant certains de leurs services qui peuvent, ensuite, être mis à disposition de l'EPCI par voie de convention.

Les contrats des agents de droit privé des services transférés sont maintenus en l'état.

▪ **La mutualisation descendante** par laquelle un EPCI peut mettre à disposition d'une ou plusieurs de ses communes membres, pour l'exercice de leurs compétences, des services lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services. Les services doivent être liés aux compétences qui ont été transférées à la communauté et ne peuvent pas concerner des services fonctionnels.

Les deux types de mises à disposition de services sont régis par des règles communes : consultation préalable des comités techniques et établissement d'une convention prévoyant notamment les modalités de remboursement des charges par le bénéficiaire de la mise à disposition.

- La constitution de services communs

L'article L 5211-4-2 du CGCT, dispose qu'*«en dehors des compétences transférées, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres peuvent se doter de services communs»*.

La mutualisation des services s'inscrit dans le cadre d'une réflexion globale sur la répartition des besoins en fonction des partages de compétences entre communauté et communes membres.
Elle présuppose la mise en place de modes de gestion nouveaux entre collectivités, notamment managériaux et financiers.

Si la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 est venue sécuriser les pratiques de mutualisation et les encourager, la mise en œuvre concrète des nouvelles dispositions suscite de nombreuses questions notamment au regard de la nouvelle réforme territoriale engagée depuis 2013.

La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014 n'a pas supprimé les possibilités de mutualisation ascendante.

Les domaines d'intervention des services communs sont précisés par la loi MAPTAM.

Un service commun peut être chargé de l'exercice de missions opérationnelles ou de missions fonctionnelles en matière de :
- gestion du personnel à l'exception, pour les communes et établissements affiliés, des compétences relevant du centre de gestion
- gestion administrative et financière
- informatique
- expertise juridique
- expertise fonctionnelle
- instruction des décisions prises par les maires au nom de la commune ou l'État.

Il est géré par l'EPCI à fiscalité propre.

Une convention vient régler les effets de la mise en commun.
Elle est édictée après l'établissement d'une fiche d'impact décrivant notamment les effets sur l'organisation, les conditions de travail, la rémunération et les droits acquis pour les agents. Cette fiche est indexée à la convention.

Ces deux documents doivent être soumis à l'avis du ou des comités techniques compétents.

Dans le cadre des mises à disposition de services ascendantes et descendantes, le CGCT prévoit dorénavant que la convention conclue entre la communauté et la ou les communes concernées « prévoit notamment les conditions de remboursement par la commune ou l'établissement public bénéficiaire de la mise à disposition des frais de fonctionnement du service ».

Les modalités de ce remboursement ont été fixées par le décret n°2011-515 du 10 mai 2011 (article D 5211-16 du CGCT). Ce texte prévoit que le remboursement des frais occasionnés lors des partages de services s'effectuera désormais sur la base d'un « coût unitaire de fonctionnement multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement ». La détermination du coût est effectuée par la collectivité ayant mis à disposition ledit service.

Selon le nouvel article D 5211-16 du CGCT, le coût unitaire intègre :
- les charges de personnel (régime indemnitaire compris)
- les fournitures (électricité, fournitures de bureau et informatiques, etc.)
- le coût de renouvellement des biens (un logiciel informatique par exemple en matière de ressources humaines)
- les contrats de services rattachés (maintenance, etc.)
à l'exclusion de toute autre dépense non strictement liée au fonctionnement du service.

La loi MAPTAM du 27 janvier 2014 a sensiblement modifié le régime juridique applicable aux services communs. La mesure la plus emblématique porte sur le transfert à la communauté des agents municipaux exerçant l'intégralité de leurs fonctions au sein du service commun. Rien n'est pourtant précisé pour les autres agents.

Avant la loi MAPTAM, l'article L 5211-4-2 du CGCT prévoyait que les agents municipaux n'exerçant pas la totalité de leurs fonctions dans un service commun étaient mis à la disposition du groupement et que celui-ci exerçait à leur égard les prérogatives reconnues à l'autorité investie du pouvoir de nomination. Ces dispositions ont été supprimées par le législateur de 2014. L'article ne fait plus référence aux agents qui n'exercent pas la totalité de leurs fonctions dans le service commun concerné. Il n'est donc plus prévu que ces agents soient de plein droit mis à la disposition de la communauté.

Dans sa réponse adressée à l'AdCF le 9 avril 2014, le Ministère de l'Intérieur a indiqué qu' *« aucune disposition n'est prévue concernant les agents qui remplissent en partie leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun. Ceux-ci peuvent être mis à disposition de l'EPCI ou de la commune, pour la partie de leurs fonctions qu'ils consacrent aux missions mutualisées, dans les conditions prévues par le droit commun, c'est-à-dire, les articles 61 et 61-1 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.*
Cette mise à disposition ne peut avoir lieu qu'avec l'accord des agents, après avis de la CAP et information de l'organe délibérant. Elle donne lieu à remboursement, mais il peut être dérogé à cette règle si elle intervient entre une collectivité territoriale et un établissement public administratif dont elle est membre ou qui lui est rattaché ».

S'ils y ont intérêt, les agents conservent le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable et, à titre individuel, les avantages acquis en application de l'article 111 alinéa 3 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984.

Deux garanties sont offertes aux agents (avis de la CAP et maintien des droits acquis) actuellement. Ces dernières pourraient être supprimées si les propositions issues du rapport IGA/IGF étaient retenues dans la loi NOTRe définitive.

Le rapport de l'IGF et de l'IGA sur les mutualisations au sein du bloc communal

Le 22 janvier 2015, l'IGF et l'IGA ont remis à Marylise Lebranchu, ministre de la Décentralisation et de la Fonction publique, et à François Baroin, président de l'AMF, en présence d'André Laignel et Françoise Gatel, respectivement président et rapporteure de la commission Intercommunalités de l'AMF, un rapport d'évaluation sur les mutualisations entre communes et intercommunalité.

La mission de la modernisation de l'action publique (MAP), lancée en juillet 2014, à laquelle était associée la Fédération, était copilotée pour la première fois par l'Etat et l'AMF. L'étude conduite sous la responsabilité du directeur général des collectivités locales et du directeur général de l'AMF, s'inscrit dans un objectif de maitrise de la dépense publique.

Le rapport précise que s'il existe autant de formes de mutualisations que de territoires, le succès de la démarche résulte avant tout d'une volonté politique locale, assise sur un projet de territoire partagé et un dialogue social soutenu.

L'analyse des pratiques met en évidence des organisations parfois en décalage avec le cadre juridique existant et la nécessité de faciliter les mutualisations entre communes ou encore d'étendre certaines possibilités de partager des services communaux avec les intercommunalités.

Le rapport précise aussi que si les mutualisations sont souvent recherchées pour maîtriser, voire diminuer les dépenses des collectivités, il apparaît que dans la plupart des cas observés, elles ont été principalement utilisées pour permettre l'égalisation des services rendus aux usagers sur le territoire intercommunal ou la création de nouveaux services.

Le rapport met en évidence les freins politiques, organisationnels et juridiques qui expliquent l'hétérogénéité des pratiques de mutualisation au sein des structures intercommunales.

Les territoires qui n'ont pas entamé de démarche de mutualisation ont précisé que souvent il n'y avait pas d'accord politique au sein de l'intercommunalité surtout quelques mois seulement après une alternance dans certaines communes et structures, le taux de renouvellement au niveau national étant de 37%.
Les freins politiques tiennent également à la nouvelle réforme territoriale engagée et à une crainte certaine des élus d'un redéploiement intercommunal si le seuil évoluait à 20000 habitants.

Les freins organisationnels sont nombreux, ils relèvent :

- d'un éloignement entre les services et le processus de décision
- d'une perte de proximité pour les services opérationnels en cas de mutualisation
- d'une multiplicité des donneurs d'ordre.

Concernant les difficultés juridiques, elles reposent sur :

- de nombreuses modifications législatives et réglementaires intervenues ces 4 dernières années et un cadre non encore stabilisé du fait d'une nouvelle réforme en cours

- d’une complexité dans les dispositifs de mutualisation existants
- d’un encadrement rigide notamment concernant les outils de dialogue social.

Le rapport propose un scénario fondé sur une simplification et une ouverture des possibilités de mutualisation au niveau local, tout en incitant à une intégration plus grande des intercommunalités.

Les principales propositions qui rejoignent les positions de l’AMF visent à :

- autoriser la réalisation de mutualisations entre deux acteurs ou plus appartenant à un même bloc intercommunal, et rendre obligatoire l'information des EPCI

- développer un dialogue social global pour favoriser les mutualisations et maîtriser les coûts liés à l'harmonisation des régimes indemnitaires

- articuler les schémas de mutualisation et les schémas de coopération intercommunale et clarifier le calendrier de réalisation des schémas de mutualisation.

Concernant l’incitation financière à l’intégration, le rapport rappelle qu’elle est portée par le Coefficient d’intégration fiscale (CIF) qui porte sur 30% de la dotation d’intercommunalité. Le CIF est calculé sur une assiette couvrant environ 40 % des recettes du bloc communal. Son objectif est de favoriser l’intégration fiscale au sein de la dotation globale de fonctionnement.

Le législateur a introduit dans la loi MAPTAM un coefficient de mutualisation (CM), qui s’ajoute au CIF, correspondant au ratio des dépenses de personnel des services fonctionnels de l’EPCI sur celles du bloc. Son objet était de favoriser les mutualisations de services fonctionnels adossés à l’EPCI

Le décret définissant les modalités de calcul du coefficient de mutualisation n’a jamais été publié.
La mission a expertisé la faisabilité du CM, l’intérêt d’un raisonnement fondé sur les dépenses et propose un autre coefficient, plus aisé à calculer et plus incitatif à la mutualisation, et permettant de poursuivre l’intégration intercommunale, appelé Coefficient en dépenses (CD).

Celui-ci correspond à la part de l’EPCI dans les dépenses de fonctionnement et d’investissement du bloc : il reflète plus fidèlement la réalité de la mutualisation que l’approche du CIF.

Les inspecteurs de l’IGA et de l’IGF soulignent que le corpus juridique existant est complexe et n’a pas facilité le développement des mutualisations. Il ne permet que marginalement des mutualisations entre communes, ce qui exclut des initiatives de mutualisation qui pourraient, à terme, s’intégrer à l’échelle de l’intercommunalité ou favoriser la constitution de communes nouvelles.
L’évolution du droit européen permet d’envisager de nouvelles possibilités de mutualisation.

Le rapport préconise :

- d'autoriser la réalisation de mutualisations entre deux acteurs ou plus appartenant à un même bloc intercommunal (regroupant l'EPCI, ses communes et les établissements dont ils sont membres) sous forme de services communs, de mise en commun de moyens ou de convention de création et gestion d'équipements ou de services en liaison avec la mise en place du coefficient en dépenses (CD) dès 2016
- de rendre obligatoire une information systématique à l'EPCI pour les mutualisations infra-EPCI
- d'étendre aux communautés de communes la possibilité de conclure une convention de création ou de gestion d'équipement ou de service avec toutes les autres collectivités territoriales ou établissements publics
- d'abroger le décret relatif aux règles de calcul des remboursements en cas de mise à disposition
- d'étendre la dérogation aux communautés d'agglomération et de communes de placer un service commun auprès d'une commune
- de supprimer la liste des services fonctionnels
- de retirer l'avis de la CAP obligatoire en cas de constitution de services communs
- de prévoir une mise à disposition pour les agents ne remplissant pas la totalité de leur fonction dans le service
- de permettre la mise à disposition de droit des agents pour une durée d'un an maximum dans le cadre de service commun placé à l'EPCI
- de rendre possible la création d'une CAP commune pour permettre le développement d'une politique RH commune.

Cette étude IGF/IGA sera accompagnée d'un guide de bonnes pratiques afin d'aider les collectivités à élaborer leur schéma de mutualisation.

L'AMF poursuit également sa mobilisation sur le sujet : elle met à la disposition des maires et présidents d'EPCI des documents de présentation de la démarche et des fiches pédagogiques et organisera des sessions d'information sur le terrain auprès des élus en partenariat avec le CNFPT, ainsi qu'une « Rencontre des Intercommunalités » sur ce sujet le 15 avril prochain.

Par ailleurs, le Gouvernement s'appuie sur le projet de loi NOTRe actuellement à l'étude au Parlement pour déposer par voie d'amendements certaines des propositions présentées dans le rapport.

4. L'EVOLUTION DES CENTRES DE GESTION

La loi charge les Centres de Gestion (CDG) d'assurer une partie de la gestion courante des collectivités territoriales. Les CDG sont garants de l'application du statut de la fonction publique territoriale. Ils sont organisateurs ou acteurs du dialogue social, conseils des élus et des agents, prestataires de services mutualisés.

La mise en œuvre de la nouvelle carte régionale, l'évolution des départements, les transferts de compétences, la généralisation de l'intercommunalité, la rationalisation de la carte intercommunale, la création des métropoles sont autant d'évolutions territoriales qui modifient les attentes des élus et des agents. Le contexte social et institutionnel implique des fusions, des transferts d'agents…

Quoiqu'il ressorte de cette réorganisation du champ d'action des acteurs territoriaux, les CDG devront s'y adapter.

Si l'expertise des Centres de Gestion au niveau local est pleinement reconnue, leur rôle d'accompagnement des collectivités dans la mise en œuvre des enjeux du mandat et de la réforme territoriale pourrait être renforcé notamment au travers de modifications législatives et réglementaires portant principalement sur :

- La fluidification de l'accès à certains cadres d'emplois notamment dans les filières médico-sociale et culturelle

- Un suivi renforcé et harmonisé des carrières (accompagnement pour la gestion du dossier électronique des agents, gestion des agents non titulaires…)

- Le renforcement des Centres aux niveaux départemental et régional et un redéploiement de leur offre de services (socle d'adhésion obligatoire, missions obligatoires et facultatives élargies, observatoire régional de l'emploi…).

Une évolution liée aux différentes réformes territoriales

L'un des premiers instruments de la coopération intercommunale en matière de personnel est le syndicat de communes créé par la loi du 28 avril 1952 pour faciliter l'application du statut des agents communaux. Le principe de coopération entre petites collectivités communales pour la gestion statutaire a ainsi été instauré.

La loi du 26 janvier 1984 a créé les Centres de Gestion de la Fonction Publique Territoriale, établissements publics locaux à caractère administratif, exerçant des missions à titre obligatoire et facultatif.

On distingue deux formes de décentralisation : la décentralisation territoriale d'une part et la décentralisation fonctionnelle d'autre part.

Les CDG incarnent, à côté d'autres établissements publics, la décentralisation fonctionnelle au service de la décentralisation territoriale, et réalisent une forme de coopération intercommunale.

Lorsque l'on regarde l'évolution législative et réglementaire sur une trentaine d'années, on remarquera que chaque volet institutionnel est accompagné, avec un retard, d'un volet ressources humaines. C'est le cas pour les lois de 1982-1983 avec le texte fondateur du 26 janvier 1984.

La loi du 12 juillet 1999 témoignait d'une avancée significative puisque l'objectif de cette loi était de consolider la loi d'administration territoriale de la république de 1992, de confirmer les communautés de communes et les communautés urbaines, de créer les communautés d'agglomération et de réussir enfin, ce qui avait été un échec pendant longtemps, l'intercommunalité en milieu urbain.
Si cette étape était essentielle, la carence de ce texte s'avérait complète concernant la GRH.

Il sera complété utilement, mais ultérieurement, par la loi du 27 février 2002. On sait que le transfert de compétences d'une commune au profit d'un EPCI implique nécessairement un transfert de moyens non seulement matériel et financier mais également humain.

L'article 46 de la loi du 27 février 2002 apporte une réponse et règle une partie des difficultés en prévoyant que le transfert de compétences entraine un transfert automatique du service ou de la partie du service chargé de sa mise en œuvre.

Les réformes de 2003-2004 elles-mêmes sont suivies quelques années plus tard de la loi du 19 février 2007. A la suite des réformes du 16 décembre 2010 et du 27 janvier 2014, même quelques outils concernant les ressources humaines (notamment la mutualisation) ont été prévu, un texte sur les ressources humaines est utilement attendu.

L'histoire des CDG et de leurs compétences épouse précisément l'évolution des textes relatifs aux structures territoriales et à la Fonction Publique Territoriale.

La loi du 27 décembre 1994 (loi Hoeffel) est la 23ème modification de la loi du 26 janvier 1984. On note une redistribution des rôles entre les institutions de la Fonction Publique Territoriale et notamment un renouveau des CDG avec le relèvement du seuil d'affiliation obligatoire pour les communes à 350 fonctionnaires et stagiaires. Cela affecte bien entendu l'organisation des concours et des examens professionnels.

Autres textes d'importance, les lois des 2 et 19 février 2007 ont considérablement modifié le statut mais également les institutions de la FPT. La loi du 2 février 2007 modernise la Fonction Publique et apporte plusieurs changements aux règles applicables aux agents des trois Fonctions Publiques en matière de formation, de déontologie ainsi qu'en matière de mise à disposition.
Le texte supprime une règle déjà supprimée dans les autres Fonctions Publiques et qui ne rendait possible la mise à disposition que s'il n'existe aucun emploi budgétaire correspondant à la fonction à remplir et permettant la nomination, le détachement d'un fonctionnaire.

De manière plus particulière, la loi du 19 février 2007 modifie en profondeur la Fonction Publique Territoriale, en s'intéressant d'une part à son organisation institutionnelle mais d'autre part aux règles relatives à la formation et au recrutement.

Le texte permet de distinguer les missions obligatoires réalisées pour le compte des collectivités affiliées et celles accomplies pour l'ensemble des collectivités.
La loi du 19 février 2007 complète l'éventail des interventions que les CDG peuvent assurer de manière facultative : mise à disposition d'agents, action sociale et protection sociale complémentaire, médecine préventive, retraite.
Enfin, certaines missions doivent obligatoirement être gérées au niveau régional ou interrégional.
Au surplus, deux innovations importantes ont été apportées aux règles d'affiliation volontaire au Centre de Gestion et concernent en premier lieu les personnels TOS et en second lieu la compétence des collectivités volontairement affiliées pour établir leurs listes d'aptitude à la promotion interne.

La loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et au parcours professionnel dans la Fonction Publique a modifié les trois lois statutaires et permet aux collectivités et établissements de faire appel à une entreprise de travail temporaire dans certains cas, la particularité étant que si le Centre de Gestion ne peut répondre à la demande, les collectivités peuvent s'adresser aux agences d'intérim.

Depuis la loi du 26 janvier 1984, les missions des CDG sont divisées entre missions obligatoires, héritées du CNFPT pour certaines d'entre elles au gré des textes, et missions facultatives qui reposent notamment sur l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984.

Au-delà des missions obligatoires qui sont classiques et sécurisées, l'intervention des Centres de Gestion de manière innovante procède d'une logique de mise à disposition de compétences afin de favoriser l'adaptation des ressources humaines des collectivités et établissements publics à l'exercice de leurs compétences.

Or, les missions facultatives reposent sur un article dont la rédaction est imparfaite et dont l'application a fait l'objet de critiques des juridictions administratives et financières. Deux éléments sont mis en cause : le non-respect du principe de spécialité mais également du droit de la commande publique.

L'interprétation de l'article 25 du 26 janvier 1984

Ces principes et leur interprétation parfois restrictive par les chambres régionales des comptes ou la jurisprudence rendent quelque fois difficile la mise en œuvre de l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984, alors même que sa rédaction a été revue en 2007.

Les Centres de Gestion interviennent dans de nombreux domaines : les missions temporaires avec le remplacement d'agents titulaires, la santé au travail, l'aide à l'organisation, la souscription d'assurances, la gestion des paies...

Le périmètre des missions facultatives pose problème. Le domaine d'expertise est vaste et touche le statut, la carrière, le conseil en mobilité et l'audit en organisation, l'hygiène et la sécurité, la médecine professionnelle, et, il y a parallèlement une forte demande qui va au-delà des domaines strictement ressources humaines, pour s'intéresser au conseil juridique, aux marchés publics, à l'informatique et même dans certains cas, dans des domaines qui sont étrangers, notamment l'urbanisme.

La recomposition des territoires et des structures de coopération intercommunale imposée par les lois du 16 décembre 2010 et du 27 janvier 2014 nécessitent au minimum une réorganisation, des audits pour les mutualisations, voire en cas de fusion ou au contraire de « défusion », une expertise sur les questions statutaires mais également sur les questions contractuelles des agents.

Les Centres de Gestion sont confrontés à une autre difficulté : la question de la concurrence, qui est double : elle est à la fois publique avec notamment des grosses intercommunalités mais également privée.

Principe de spécialité à respecter, droit de la commande publique qui s'impose, concurrence public/privé, beaucoup de contraintes s'imposent pour l'exercice des missions facultatives.

La réponse pour une sécurisation juridique et financière des missions facultatives passe par une précision apportée aux textes et à l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984.

Parallèlement aux dispositions prévues par l'article 25, existent les instruments juridiques : l'outil contractuel mais également la mutualisation.

Le rapport LAMBERT avait défini la mutualisation comme la mise en place temporaire ou pérenne d'une logique commune à deux ou plusieurs personnes morales.

Les Centres de Gestion s'affirment comme un outil de mutualisation sur un territoire, avec des attentes en ressources humaines mais également autres, motivées, le cas échéant, par un désengagement de l'état (conseil juridique, marchés publics).

La mutualisation a comme particularité de préserver l'autonomie des différents acteurs.

Les chambres régionales des comptes interviennent essentiellement dans le contrôle des Centres de Gestion au titre de l'examen de gestion c'est-à-dire une fonction de contrôle et d'audit général sans nécessairement d'intention juridictionnelle.

Les avis budgétaires sont assez rares.

Les examens de gestion s'opèrent dans le cadre d'enquêtes qui finalement sont assez récurrentes mais pas extrêmement fréquentes.

En regardant le site des chambres régionales, on observe qu'il y a eu des contrôles en 2013 et 2014 en Aquitaine (Gironde, Lot et Garonne, Dordogne), en Rhône Alpes/Auvergne (Puy de Dôme, Ain, Ardèche, Drôme, Loire, Rhône, Haute-Savoie, Savoie), en Alsace (Haut-Rhin, Bas Rhin), en Normandie (Seine Maritime), en 2011 dans la région Centre avec deux CDG (Loiret et Loir-et-Cher), en Poitou Charentes (Deux Sèvres, Vienne), en 2010, 2008, 2006 (contrôle des Centres des Landes, du Gers et de la Guadeloupe) et en 2003 les CRC avaient travaillé de façon plus transversale notamment dans les Centre de Gestion de la région Provence Alpes Côtes d'Azur et d'autres régions également.

Pour l'examen des missions facultatives, les CRC font constamment référence à la jurisprudence administrative pour rappeler comment elle s'est exercée et sur quels points. Les CRC ne se substituent pas aux juges administratifs mais renvoient à l'analyse des jurisprudences.

Les demandes des collectivités et pas simplement des petites s'intensifient. Les missions facultatives s'exercent dans les domaines de la santé au travail mais aussi de la réorganisation des services, de l'aide juridique, de l'expertise en marchés publics, du classement des archives, de l'assistance et de l'appui notamment dans le développement de l'informatique, de la formation...

Quelles sont les positions des juridictions financières sur le développement de ces compétences ?
Elles sont relativement prudentes. Les CRC rappellent que les Centres de Gestion sont là pour appuyer la demande des collectivités quand elles ont à mettre en place des missions nouvelles ou des missions complexes mais qu'il faut que l'exercice de cet appui, de cette aide se fasse dans le respect du principe de spécialité.

Le législateur a souhaité spécialiser les Centres dans la seule gestion du personnel territorial. Les Centres de Gestion ne constitueront pas un échelon intercommunal. Ils ne peuvent donc créer en leur sein contrairement aux collectivités locales un service commun et c'est à peu près dans ce domaine-là que le socle des observations va être le plus établi, le plus solide. L'interdiction de créer un service a été rappelée par les juridictions administratives.

Ainsi, dans un arrêt du 10 mai 1996, le Conseil d'Etat a rappelé en substance aux Centres de Seine-et-Marne qui avait créé un service commun relatif à l'assistance et au conseil dans le domaine de la comptabilité, de l'administration générale et de l'urbanisme, que nonobstant la rédaction de l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984, les Centres de Gestion s'ils sont habilités à recruter des fonctionnaires en vue de les affecter à des services communs préalablement constitués par une collectivité ou établissement concerné ne sont pas compétents en revanche pour procéder eux-mêmes à la création de tels services.

Le Conseil d'Etat a rappelé la même règle le 17 février 1997 au Centre de Gestion des Alpes-Maritimes qui avait créé un service commun relatif à l'assistance et au conseil dans le domaine des litiges avec les tiers, des problèmes fonciers, des problèmes relevant de la réglementation sur la publicité, l'affichage, la communication des documents administratifs et l'information du public.

La Cour Administrative d'Appel de Lyon dans un arrêt du 30 janvier 1998 a de même condamné la création par le Centre de l'Allier d'un service chargé d'apporter une aide juridique et architecturale aux communes pour l'édification des bâtiments publics.

Le TA de Nice avait estimé dans un jugement du 23 juin 1992, que l'activité d'assistance et de conseil qui comporte notamment l'examen de problèmes fonciers et de ceux relatifs à la publicité, à l'affichage, la communication de documents administratifs et l'information du public, problèmes d'ordre général rencontrés par les collectivités, excédait manifestement les compétences reconnues aux CDG.

On voit apparaître des besoins nouveaux de plus en plus nombreux, plus complexes dans les collectivités parce que la gestion locale devient de plus en plus complexe et les Centres peuvent être amenés à intervenir dans des domaines qui n'étaient pas forcément leurs domaines d'activité traditionnels et qui relèvent de métiers spécifiques comme l'informatique, la sécurité, l'urbanisme, les audits.

Les CDG ont également recruté des juristes pour répondre aux questions des collectivités et établissements relatifs à la rédaction d'actes ou de mémoires en défense, à la passation de marchés ou encore à la mise en œuvre d'une délégation du service public.

La question de l'intervention dans certains de ces domaines pose la question de l'intervention dans le secteur concurrentiel.

L'évolution du principe de spécialité

« La spécialité des établissements publics est un des principes les mieux établis du droit administratif et admis tant par la jurisprudence judiciaire que par la jurisprudence administrative » (Professeur Danièle Lochak, AJDA 1971)

C'est un principe général du droit qui est d'origine totalement jurisprudentielle. Aucune loi ne prévoit expressément que les établissements sont tenus de respecter le principe de spécialité.

Ce principe apparaît dès le XIXe siècle dans la jurisprudence tant administrative que judiciaire, car il s'impose aussi aux entreprises publiques. On trouve également des arrêts concernant des entreprises privées délégataires de services publics. Pour définir le champ du principe de spécialité, le juge s'appuie sur les compétences de l'établissement déterminées soit par les statuts, soit par la loi ou un décret.

Le fondement théorique de ce principe est lié à la question de la personnalité morale. L'établissement a été créé dans un but précis ; il n'a pas à exercer en dehors des objectifs qui lui ont été assignés.

Ainsi, le Conseil d'Etat indique dans son avis 7 juillet 1994 sur la diversification des activités d'EDF que *« Le principe de spécialité qui s'applique à un établissement public signifie que la personne morale, dont la création a été justifiée par la mission qui lui a été confiée, n'a pas de compétence générale au-delà de cette mission. Il n'appartient pas à l'établissement d'entreprendre des activités extérieures à cette mission ou de s'immiscer dans de telles activités. »*

Pour le Tribunal Administratif de Paris, *« les établissements publics constituent des démembrements de la collectivité publique qui les crée, auxquels la personnalité civile n'est conférée que parce qu'un objet spécial leur est attribué […] il est de la nature même des établissements publics, qu'ils soient administratifs ou industriels et commerciaux de n'avoir d'autre objet que celui qui leur a été spécialement attribué par les règles constitutives […] ils ne peuvent avoir d'activités que s'inscrivant dans les limites que définit ledit objet. »* (Tribunal Administratif de Paris, 25 mai 1994, Syntec)

Les missions des Centres de gestion ne font pas l'objet d'une définition ordonnée dans un texte statutaire mais elles résultent des articles 23 à 26-1 de la loi du 26 janvier 1984 qui mentionnent un ensemble de missions qu'ils doivent ou peuvent entreprendre.
Ainsi, les CDG ont pour rôle exclusif d'assurer des missions de nature administrative concernant les agents des collectivités et établissement publics locaux. Par conséquent, un CDG ne peut s'attribuer sans risques, une mission non prévue par la loi ou et relevant du secteur commercial.

Le principe de spécialité a donné lieu à une jurisprudence nourrie.
En 1903, ainsi, le Conseil d'Etat jugeait que les caisses des écoles ne pouvaient comme « établissements publics scolaires » concourir qu'au service de l'enseignement public et qu'il ne leur était pas permis d'aider les élèves de l'enseignement privé (CE, 22 mai 1903, Fourcade).

Dans un arrêt Séguinaud, du 13 décembre 1939, le Conseil d'Etat juge qu'un bureau de bienfaisance – on ne l'appelait pas encore centre communal d'action sociale - ne saurait participer à l'exploitation d'un cinéma.

En 1952, il est jugé que la section du ravitaillement des organismes de jeunesse, créée pour approvisionner en produits alimentaires des organismes dépendant du Ministère de l'Education Nationale, ne peut pas procéder à des cessions en faveur d'organismes privés à but non lucratif qui ne relèvent pas de ce Ministère « et encore moins au profit d'entreprises commerciales » (CE Sect 29 février 1952, Chambre syndicale des détaillants en articles de sport et de camping).

L'année suivante, le juge estime que le service des poudres ne peut pas légalement fabriquer des cartouches de chasse en vue de les vendre au public (CE Sect, 13 novembre 1953 Chambre syndicale des industries et du commerce des armes, munitions et articles de chasse).

Le principe de spécialité et le principe de liberté du commerce et de l'industrie sont étroitement liés.

Très fréquemment la question du principe de spécialité est posée concomitamment avec celle de la liberté du commerce et de l'industrie qui interdit à l'administration de faire concurrence à l'initiative privée. Ce principe a beaucoup évolué depuis 2000 et l'avis du Conseil d'Etat Jean-Louis Bernard Consultants. Le juge se base plus sur une concurrence loyale que sur une interdiction.

Quand les deux moyens sont invoqués (violation des deux principes), le juge commence par examiner celui tiré du principe de spécialité.
Ainsi dans l'arrêt Seguinaud, le Conseil d'Etat dit explicitement que « sans qu'il soit besoin d'examiner si la création à Grignols d'un cinéma communal pouvait être regardée comme justifiée par l'insuffisance manifeste de l'initiative privée » – le fait pour le conseil municipal d'avoir confié au bureau de bienfaisance cette exploitation est illégal pour méconnaissance du principe de spécialité.

Le fait pour un établissement public d'avoir une activité qui peut faire concurrence à des entrepreneurs privés accroît le risque de contentieux.

C'est ce que rappelle la Chambre régionale des comptes d'Auvergne/Rhône Alpes dans ses observations formulées le 8 septembre 2014 au regard du CDG de l'Ain : l'accroissement sensible de l'activité et le développement de services excédant manifestement les compétences attribuées par la loi à l'établissement public emportent des risques juridiques.

Le principe de spécialité n'a jamais été absolu car la jurisprudence est aussi pragmatique.

Comme le relevait Catherine Bergeal dans ses conclusions sur l'arrêt Sté Maison Balland-Brugneaux (9 juillet 1997), le Conseil d'Etat a reconnu de longue date « que le principe de spécialité ne s'opposait pas au développement d'activités accessoires ou annexes, dès lors qu'elles constituent un complément nécessaire au fonctionnement des services confiés par les textes institutifs. »
Ainsi, il a été jugé :

- Qu'une université peut autoriser l'installation d'une librairie sur son domaine (CE, 10 mai 1996, SARL La Roustane)
- Qu'un abattoir peut vendre de la glace
- Des bains douche peuvent vendre du savon…

Nombre d'arrêts évoquent les notions d'activités qui sont « l'annexe normale » ou « le complément nécessaire du service public.
Ces activités accessoires peuvent avoir deux objectifs : l'amélioration du service rendu et « de plus en plus » des facteurs économiques.

La notion d'amélioration du service dans l'intérêt des usagers est ancienne.

En 1882, le juge judiciaire (Cour d'Appel d'Aix, confirmée par la Cour de Cassation) évoque, pour juger légale la construction d'un hôtel par une compagnie de chemin de fer un « développement naturel » et une « amélioration » du service du transport de voyageurs. La cour d'appel de Paris ira même jusqu'à valider l'organisation de bals, soirées et banquets dans ces hôtels des gares parce qu'ils rendent « plus faciles et plus agréables les séjours des voyageurs ».

Plus récemment, pour admettre la légalité de concerts non radiodiffusés donnés par l'orchestre de la Radiodiffusion nationale, le commissaire du gouvernement avait conclu que « l'intérêt public exigeait que la Radiodiffusion française puisse soutenir de manière éclatante sa réputation auprès des auditeurs français et étrangers. »

Dans un avis du Conseil d'Etat du 7 juillet 1994 à propos d'EDF, il est précisé que le principe de spécialité « ne s'oppose pas par lui-même à ce qu'un établissement public, surtout s'il a un caractère industriel et commercial, se livre à d'autres activités économiques à la double condition :

- D'une part que ces activités soient techniquement et commercialement le complément normal de la mission statutaire principale ou au moins connexes à ses activités

- D'autre part que ces activités soient à la fois d'intérêt général et directement utiles à l'établissement public, notamment par son adaptation à l'évolution technique, aux impératifs d'une bonne gestion des intérêts confiés à l'établissement public, le savoir-faire de ses personnels, la vigueur de sa recherche et la valorisation de ses compétences, tous moyens mis au service de son objet principal ».

Cette vaste définition a été critiquée, certains estimant qu'elle est trop large et permet trop de choses.

Le Conseil d'Etat en 1999 (CE, 29 décembre 1999, Société Consortium de localisation) a admis que l'activité de radiolocalisation des véhicules utilisés par la RATP constituait un prolongement normal de la mission de celle-ci. Eu égard, d'une part, à l'intérêt pour cet établissement d'utiliser au mieux ses moyens humains, d'autre part, à la rareté des fréquences disponibles, le Ministre a pu légalement, sans méconnaître le principe de spécialité, l'autoriser à exploiter un réseau de radiolocalisation, non seulement pour ses besoins propres mais également pour ceux d'utilisateurs indépendants.

Tout cela serait-il transposable aux Centres de gestion qui répondent aux demandes renforcées des collectivités affiliées ou adhérentes de bénéficier de nouveaux services ?

La question appelle une réponse prudente pour plusieurs raisons :

La jurisprudence est plus souple pour les établissements publics nationaux et les établissements publics à caractère industriel et commercial que pour les établissements publics administratifs, même si certains arrêts admettent un assouplissement du principe de spécialité pour les EPA.

En outre, le Conseil d'Etat se montre un peu moins ouvert pour les établissements publics locaux que pour ceux ayant un champ national.

Dans un arrêt Communauté de Communes Artois-Lys rendu le 23 mai 2003, le Conseil d'Etat réaffirme que la création d'un service public est soumise à la condition de l'existence d'un intérêt public et du respect de la liberté du commerce et de l'industrie.

Mais quels sont les compléments normaux et nécessaires des missions des CDG ?

L'article 25 du 26 janvier 1984 évoque la gestion des agents, les ressources humaines, l'hygiène et la sécurité, l'action sociale.

La mise à disposition d'agents permet d'exercer des compléments normaux et nécessaires des missions liées à la GRH. Mais jusqu'à quelle limite ?

Certains CDG ont mis en place des services d'architecture, d'urbanisme, de conseil juridique en matière de commande publique, de droit des collectivités, d'archivage, de conseil en organisation, de conseil diététique…

Les arrêts souvent cités par les CRC de 1996 et 1997 concernant les CDG de Seine et Marne et des Alpes Maritimes ne tenaient pas compte de l'évolution de la jurisprudence.

Toutefois, dans un arrêt récent, la Cour administrative d'Appel de Marseille retient une interprétation restrictive du principe de spécialité (CAA Marseille, 10 novembre 2014, n°13MA02001) :

« 9. Considérant que le principe de spécialité qui régit les établissements publics leur interdit d'exercer des activités étrangères à leur mission statutaire, sauf si ces activités constituent le complément normal de leur mission et sont directement utiles pour l'amélioration des conditions d'exercice de celle-ci ;

10. Considérant qu'aux termes de l'article 23 de la loi susvisée du 26 janvier 1984, les centres de gestion assurent " une mission générale d'information sur l'emploi public territorial ", ainsi que diverses missions de gestion des agents publics territoriaux dans leur ressort - notamment l'organisation des concours et examens, la publicité des listes d'aptitude, des créations et vacances d'emploi, des tableaux d'avancement, la prise en charge des fonctionnaires momentanément privés d'emploi, le reclassement des fonctionnaires devenus inaptes, l'aide aux fonctionnaires à la recherche d'un emploi, le fonctionnement des conseils de discipline et des commissions administratives paritaires, le secrétariat des commissions de réforme et des comités médicaux, le fonctionnement des comités techniques et le calcul du crédit de temps syndical ; que cet article prévoit que les collectivités non affiliées au centre de gestion ne peuvent faire appel aux services du centre de gestion que pour l'accomplissement des missions visées aux 9° bis, 9° ter et 13° à 16 du II de cet article qui concernent le secrétariat des commissions de réforme et des comités médicaux, l'avis consultatif dans le cadre de la procédure de recours administratif préalable, l'assistance juridique statutaire, l'assistance au recrutement et l'accompagnement individuel de la mobilité des agents hors de leur collectivité d'origine, et l'assistance à la fiabilisation des comptes de droits en matière de retraite ; que, par ailleurs, l'article 24 de cette même loi prévoit que les centres de gestion peuvent assurer toute tâche en matière de retraite et d'invalidité des agents ;

qu'enfin, l'article 25 de la même loi prévoit que les centres de gestion " peuvent assurer toute tâche administrative concernant les agents des collectivités et établissements, à la demande de ces collectivités et établissements. ", et mettre à disposition des collectivités des agents, assurer le conseil de la mise en oeuvre des règles d'hygiène et de sécurité, assurer la gestion de l'action sociale et des services sociaux en faveur des agents et la gestion des comptes épargne-temps ;

11. Considérant qu'en l'espèce, l'objet du marché en litige, qui portait sur la réalisation d'un audit de l'organisation de la commune de Gréoux-les-Bains, ne relève d'aucune de ces missions confiées à titre obligatoire ou facultatif aux centres de gestion ; qu'en outre, une telle mission de conseil, exercée auprès d'une commune des Alpes de Haute-Provence qui n'est pas affiliée au centre de gestion des Bouches-du-Rhône, ne peut, en tout état de cause, être regardée comme le complément normal de la mission dévolue à ce centre ».

Une rédaction plus « englobante » et moins précise de l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984, telle que préconisée par la Fédération, laisserait davantage de marges de manœuvre locales et permettrait au juge une interprétation plus généreuse.

Le respect des règles de mise en concurrence

Outre le risque contentieux lié au non-respect du principe de spécialité se pose la question du principe de liberté du commerce et de l'industrie qui est très clairement contrôlé par le Conseil Constitutionnel et le juge administratif.

Dans l'affaire Jean-Louis BERNARD Consultants, un établissement public administratif, l'IGN, répondait à des prestations par appels d'offres concernant les systèmes d'information géographique.
La société Jean-Louis BERNARD Consultants stipulait que les établissements publics ne pouvaient intervenir dans son domaine d'activités.
Le juge (CE Avis, 8 novembre 2000) a répondu très clairement à ce sujet. Un établissement public, et à titre de complément normal et nécessaire de son activité, peut intervenir dans les mêmes domaines que le secteur privé mais avec les moyens du privé.

Employer des fonctionnaires n'est pas une distorsion de concurrence par rapport au secteur privé, qui lui recrute des salariés ou dans certains cas des collaborateurs libéraux.
Cependant, le fait que les établissements publics ne paient pas d'impôt sur les sociétés, autrefois taxe professionnelle, ni la TVA est une distorsion.

A la règle de non-concurrence des activités privées par des initiatives publiques, a ainsi succédé *« un principe d'égale concurrence entre les opérateurs économiques intervenant sur un marché, quel que soit leur statut public ou privé »* évoqué par le Conseil d'Etat dans sa décision du 16 octobre 2000, Compagnie méditerranéenne d'exploitation des services d'eau.
Il en résulte que lorsqu'une personne publique gère une activité économique ou souhaite se porter candidate à un marché public, elle doit respecter le principe d'égale concurrence.

Le droit de la concurrence est l'un des fondements de l'action de l'Union européenne, son respect est contrôlé par la Commission européenne.

Toutefois, la Cour de justice de l'UE, depuis l'arrêt Teckal de 1999 (CJCE, 9 juin 2009, Commission c/ Allemagne, C-480/06), a dégagé certaines exceptions à ce principe, et notamment entre des autorités publiques avec la théorie du « in house ».

Cette jurisprudence juge que la publicité et la mise en concurrence pour la conclusion de contrats entre un pouvoir adjudicateur et une entité qui, bien que dotée de la personnalité morale, constitue un simple prolongement administratif de celui-ci, ne sont pas requises. La Cour a alors dégagé deux conditions cumulatives pour l'existence d'une telle relation :
- le contrôle exercé par le pouvoir adjudicateur sur son cocontractant doit être comparable à celui qu'il exerce sur ses propres services
- l'activité du cocontractant doit être principalement consacrée à ce pouvoir adjudicateur.

La Cour a par la suite précisé ces deux conditions :
S'agissant du contrôle analogue, elle a jugé que si le fait que le pouvoir adjudicateur détienne 100% du capital (seul ou avec d'autres pouvoirs publics) de l'entité était une présomption forte de l'effectivité de ce contrôle (CJCE, 13 novembre 2008, Coditel Brabant SA c/Cne d'Uccle, C-324/07), ce n'était pas suffisant.
En effet, il est également indispensable que le pouvoir adjudicateur dispose d'un « contrôle analogue » sur l'entité, ce qui implique qu'il participe aux organes de décision de l'entité (CJUE, 29 novembre 2012, Econord SpA, C-182/11).

Elle a par ailleurs précisé que, « dans le cas où une autorité publique s'affilie à une société coopérative intercommunale dont tous les affiliés sont des autorités publiques, en vue de lui transférer la gestion d'un service public, le contrôle que les autorités affiliées à cette société exercent sur celle-ci, pour être qualifié d'analogue au contrôle qu'elles exercent sur leurs propres services, peut être exercé conjointement par ces autorités, statuant, le cas échéant, à la majorité» (CJCE, 13 novembre 2008,Coditel Brabant SA c/Cne d'Uccle, C-324/07).

Le droit français reprend ces dispositions dans les mêmes termes à l'article 3, 1° du Code des marchés publics.

Dans son rapport de juin 2014, l'IGA considère que les Centres de Gestion semblent entrer dans le champ du « in house », la collectivité pouvant se passer de publicité et de mise en concurrence pour faire appel à leurs prestations.
En effet, toutes les ressources proviennent des collectivités et établissements affiliés ou non, et seuls des représentants des collectivités et établissements siègent au conseil d'administration. Le problème du champ concurrentiel se poserait toutefois à l'égard des collectivités non affiliées et des conseils départementaux notamment.

Par ailleurs, se pose la question de l'assujettissement à la TVA.

Aux termes de l'article 1654 du code général des impôts : *"Les établissements publics, les exploitations industrielles ou commerciales de l'État ou des collectivités locales, les entreprises concessionnaires ou subventionnées, les entreprises bénéficiant de statuts, de privilèges, d'avances directes ou indirectes ou de garanties accordées par l'État ou les collectivités locales, les entreprises dans lesquelles l'État ou les collectivités locales ont des participations, les organismes ou groupements de répartition, de distribution ou de coordination, créés sur l'ordre ou avec le concours ou sous le contrôle de l'État ou des collectivités locales doivent - sous réserve des dispositions des articles 133, 207, 208, 1040, 1382, 1394 et 1449 à 1463 - acquitter, dans les conditions de droit commun, les impôts et taxes de toute nature auxquels seraient assujetties des entreprises privées effectuant les mêmes opérations".*

Le champ d'application de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est large : l'article 256 A assujettit les activités économiques ; pour les activités des personnes publiques, l'article 256 B prévoit que les activités administratives sont elles-mêmes assujetties lorsqu'il existe un risque de distorsion de concurrence.

Il résulte des dispositions de l'article 1654 du code général des impôts ainsi que de celles de l'article 256 B du code général des impôts que les établissements publics, lorsqu'ils exercent une activité susceptible d'entrer en concurrence avec celle d'entreprises privées, et notamment lorsqu'ils l'exercent en exécution d'un contrat dont la passation était soumise à des obligations de publicité et de mise en concurrence, sont tenus à des obligations fiscales comparables à celles auxquelles sont soumises ces entreprises privées.

Pour les Directions des finances publiques mais également les chambres régionales des comptes (par exemple, rapport d'observations définitives – Centre de gestion des Deux-Sèvres CRC Poitou-Charentes - Délibération du 5 juillet 2011), les prestations d'aide à l'informatisation présentent un caractère d'activité économique.

« Compte tenu de son objet, de ses ressources et de ses modalités de fonctionnement, le service rendu doit être considéré, au regard de la taxe et en dépit de l'article 13 de la loi du 26 janvier 1984, comme un service public industriel et commercial. L'absence d'assujettissement de ses prestations à la TVA paraît donc peu justifiable, à l'exception, toutefois, des prestations de formation qui bénéficient d'une exonération de principe lorsque les prestations sont fournies par des personnes morales de droit public, en application de l'article 261 4 4° a) 6ème alinéa du code général des impôts. »

Le rapport de l'Inspection générale de l'administration (IGA)

Le rapport de l'Inspection générale de l'administration (IGA) remis à Marylise LEBRANCHU, Ministre de la Décentralisation et de la Fonction Publique, le 6 juin 2014 rappelle les différents textes qui ont fait évoluer les institutions de la Fonction Publique Territoriale et principalement la loi du 19 février 2007 ayant clarifié les volets gestion et formation au sein du CNFPT et des CDG.

Les inspectrices considèrent que la clarification apparait aujourd'hui satisfaisante même s'il demeure des doublons et concurrences en matière d'emploi (établissement de données statistiques, bourse de l'emploi).
Elles considèrent que ces doublons sont liés à une coopération très insuffisante entre le CNFPT et les Centres de Gestion principalement au niveau national.

La mission développe l'idée de créer des groupes de travail communs notamment sur l'évolution de la Fonction Publique (suite à la publication du rapport Pêcheur, pour la mise en œuvre des emplois d'avenir…) et de revenir sur la définition des conférences régionales de l'emploi et de la Conférence Nationale en renforçant le rôle du CNFPT.

La mission aurait pu évoquer les projets communs d'ores et déjà mis en œuvre notamment l'étude sur les mutualisations intercommunales en collaboration avec l'AdCF.

Le rapport s'articule autour de trois axes : une observation sur l'activité des CDG et du CNFPT, des recommandations et des propositions de scénarios.

I. L'observation générale des Centres de Gestion

Les missions des Centres

De manière générale, la mission met en évidence la grande hétérogénéité des CDG en matière de finances, d'exercice des compétences et d'organisation.
Les inspectrices relèvent que certains Centres semblent en retrait, d'autres plus à l'écoute au regard des besoins exprimés par les collectivités de leur ressort.
Plusieurs CDG exercent des prestations techniques complexes, se substituent parfois aux services des collectivités (édition des paies, rédaction d'actes…) ou favorisent les expérimentations innovantes au-delà des ressources humaines.

La mission reconnaît la nécessité de renforcer les Centres de Gestion même si leur positionnement actuel est remis en question par la progression des intercommunalités et le débat sur l'organisation des départements.

Ainsi, elle recommande de rendre obligatoires certaines compétences aujourd'hui facultatives notamment celles relatives à la santé et sécurité au travail, à l'action sociale, aux contrats groupe, à la protection sociale complémentaire.
Concernant les missions facultatives, les inspectrices soulignent la nécessité de mieux les encadrer juridiquement afin de respecter le principe de spécialité des établissements publics.

Toutefois, ces compétences pourraient être étendues à d'autres domaines que celui de la gestion des ressources humaines. Une liste précisant les missions optionnelles figurerait dans un décret.

La mission préconise également de rendre l'adhésion au socle obligatoire pour toutes les collectivités. Toutefois, le socle tel que prévu par l'article 23 de la loi du 26 janvier 1984 modifié par la loi du 12 mars 2012 serait redéfini ainsi :

- organisation des concours
- bourse de l'emploi

- information générale sur l'emploi public
- FMPE
- conseil de discipline de recours
- instances médicales
- accès à une base nationale de données juridiques statutaires.

Le taux de cotisation afférent serait très faible. L'ensemble des collectivités seraient représentées au sein du Conseil d'Administration des CDG.

Le nouveau socle d'adhésion inclurait l'organisation des concours. Ainsi, le rapport préconise l'exclusivité d'organisation aux Centres de gestion (hors catégorie A+).
Par ailleurs, un nouveau taux de cotisation compenserait la contribution actuellement versée par le CNFPT, les inspectrices reconnaissant la complexité du dispositif prévu par la loi du 19 février 2007 ainsi que les difficultés liées à l'hétérogénéité des modes de fonctionnement des Centres coordonnateurs, certains reversant une part de cette contribution du CNFPT aux CDG, d'autres en conservant la totalité. Le rapport pointe également un versement déconnecté de l'exercice réel de la mission concours et des FMPE effectivement gérés.
En parallèle à la mise en œuvre de ce nouveau socle que les inspectrices souhaitent rapide, les Centres de gestion prélèveraient directement auprès des collectivités cette cotisation « concours ».

L'organisation des concours

Le rapport indique que si les CDG ont rencontré des difficultés à s'organiser pour l'exercice de la mission concours les premières années du transfert, ils se sont mieux organisés notamment avec les coordinations nationale et interrégionale.
Cette position ne correspond pas à la réalité d'organisation des concours, interrégionalisés dès 2005 avec le transfert de technicien supérieur.

La mission pointe les différents niveaux d'organisation des concours, très hétérogènes selon les régions et interrégions et prend l'exemple de PACA où cinq CDG programment les épreuves de rédacteur ou la Picardie où aucun concours de catégorie A ne serait organisé.

Le rapport reconnait l'intérêt de la mutualisation nationale avec la mise en œuvre d'un calendrier des dates respecté par l'ensemble des CDG, la conception de sujets communs garants d'une plus grande égalité entre les candidats et de réelles économies ou la convention générale pour les remboursements de coûts d'organisation des concours mais indique que ce système basé sur la coopération reste insuffisant.
La mission propose de modifier l'article 14 de la loi du 26 janvier 1984 pour rendre plus contraignantes les mutualisations dans le cadre de l'organisation des concours, en redéfinissant pour chaque catégorie le niveau d'organisation minimal pertinent et en imposant le respect d'un calendrier national à établir par la conférence nationale des Centres coordonnateurs.
Ainsi, les concours de catégorie A seraient programmés au niveau interrégional, ceux de catégorie B au niveau régional et ceux de catégorie C au niveau interdépartemental.

Cette organisation ne laisserait que peu de souplesse aux Centres notamment au regard des besoins exprimés par les collectivités, la gestion des listes d'aptitude ou la réalité des bassins d'emploi.

Il en est de même pour la réflexion sur les périodicités pour l'établissement du calendrier des dates nationales au sein du CSFPT, instance paritaire en association avec le monde universitaire. Les périodicités doivent correspondre en priorité aux besoins de recrutements exprimés et non être définies en fonction des formations proposées aux candidats.

L'exercice de la mission emploi

La mission préconise aux CDG de s'investir pleinement dans leurs missions emploi et concours notamment en prévoyant la diffusion nationale par les CDG de l'ensemble des offres d'emploi et des avis de concours et d'examens, y compris ceux du CNFPT (A+).

Les inspectrices reconnaissent par ailleurs que le CNFPT outrepasse son champ de compétences en souhaitant développer une plate-forme de recueil des données du bilan social et souhaitent que les Centres dans leur généralité produisent des statistiques relatives aux vacances d'emploi et aux concours et examens. Ces statistiques devront être présentées aux conférences régionales et au CSFPT.
Toutefois, elles préconisent de confier au futur observatoire de la gestion publique locale la coordination de la fonction d'observation statistique de la FPT.

Concernant l'organisation des conférences régionales, le rapport pointe les régions où aucune manifestation n'a été programmée depuis 2007.
La mission rappelle aux CDG coordonnateurs leur obligation d'organiser annuellement une conférence régionale mais indique que celle-ci pourrait évoluer en un lieu d'information et de débat sur l'emploi et la formation, en liaison avec le CNFPT.

Le fonctionnement interne des Centres

Le rapport met en évidence la grande hétérogénéité des établissements qui n'est pas liée au nombre d'agents gérés par les Centres ni à la structure des collectivités affiliées.

L'hétérogénéité est principalement financière. Ainsi, les tarifications définies notamment pour l'exercice des missions facultatives restent opaques (parfois il n'existe pas de délibération du Conseil d'Administration du CDG) et très diverses. La mission prend l'exemple des services de médecine préventive ou de remplacement.

Le rapport met en évidence la croissance très forte et régulière des budgets et la situation financière globalement excédentaire des CDG, pointant l'acquisition de nouveaux locaux en autofinancement (cumul important d'excédents).

La mission souhaite faire acter la contribution des CDG à l'effort financier attendu des budgets locaux, soit par une baisse des cotisations, soit par la prise en charge d'autres missions. Cette baisse des cotisations pourrait entrer en vigueur dès l'exercice 2015.

Par ailleurs, le rapport prévoit l'étude d'un autre mode de calcul de la cotisation des collectivités aux CDG en la déconnectant au moins partiellement des évolutions salariales.
Une corrélation avec les effectifs d'une part et les ressources des collectivités d'autre part, leur permettrait une meilleure adaptation à la variation des recettes.

Les inspectrices mettent également en avant l'absence de comptabilité analytique dans plusieurs établissements et préconisent de rendre obligatoires dans les CDG le débat d'orientation budgétaire et le calcul de ratios financiers comparés selon la taille de l'établissement, ainsi que la transmission d'un rapport d'activité annuel à leurs affiliés et adhérents.

Concernant le seuil d'affiliation, la mission préconise de ne pas modifier le seuil actuel d'affiliation obligatoire et encourage les CDG à anticiper les besoins des communes et des intercommunalités, notamment dans la perspective des schémas de mutualisation en modulant en conséquence leurs taux de cotisation.

II. Les différents scénarios proposés

1er scénario : Evolution des CDG sans modification de l'architecture actuelle de leur organisation

Le seuil obligatoire d'affiliation demeurerait à 350 agents.
Toutefois, une adhésion serait rendue obligatoire pour toutes les collectivités sur un socle reprenant certaines compétences exercées aujourd'hui pour l'ensemble des collectivités.
Le taux de cotisation afférent serait très faible. L'ensemble des collectivités seraient représentées au sein du Conseil d'Administration.
Les missions facultatives relatives à la santé et sécurité au travail, à l'action sociale, aux contrats groupe, à la protection sociale complémentaire deviendraient obligatoires.

La cotisation obligatoire serait abaissée et l'assiette de calcul de celle-ci modifiée.

Les coordinations régionale et interrégionale deviendraient obligatoires sur un champ de compétences renforcé.

2ème scénario : la disparition des CDG

Ce scénario prévoit la disparition des CDG et la répartition de leurs missions auprès d'autres acteurs en fonction des évolutions institutionnelles à venir :

- Le CNFPT serait en charge de tous les concours, de l'emploi (diffusion des vacances et statistiques) et de la formation

- Le département (s'il évolue en plate-forme de services pour les communes et intercommunalités) assurerait les autres fonctions de gestion des ressources humaines.

La mission se prononce contre la reprise des missions des CDG par les EPCI, reconnaissant l'intérêt de la mutualisation au niveau départemental pour favoriser l'égalité de la gestion statutaire des agents.

Les inspectrices mettent en avant l'intérêt de faire disparaître une catégorie d'établissements publics mais reconnaissent que ce scénario apparait très difficile à mettre en œuvre notamment au regard de la réforme territoriale non stabilisée.

3ème scénario : la fusion des Centres de Gestion avec le CNFPT

Les inspectrices proposent la mise en œuvre d'un « guichet unique paritaire» gestion/formation tel que le préconisait le rapport Dreyfus en 2003. Ce scénario présenterait pour la mission l'avantage d'économies au niveau des structures.

Deux possibilités sont envisagées dans ce scénario :
- La création d'un établissement public national unique, avec des délégations régionales et des antennes départementales
- la fusion au niveau régional des établissements publics tout en maintenant l'indépendance de ces derniers.

La faisabilité de ce scénario reste à démontrer, notamment au regard des relations actuelles entre les deux types d'établissements.

4ème scénario : la régionalisation des CDG avec la création d'antennes départementales

Ce scénario permettrait, selon la mission, une harmonisation et une rationalisation de l'exercice de certaines compétences, celles-ci étant renforcées notamment en matière de santé au travail ou d'emploi.
Des mutualisations Centres-CNFPT pourraient être recherchées et les coopérations renforcées.
Ce scénario devrait prendre en compte les fusions annoncées de régions.

La mission IGA est favorable à la mise en œuvre du 4ème scénario couplé au 1er.

Dans tous les cas, les inspectrices ne se prononcent pas en faveur de la création d'un établissement public national de coordination des Centres de Gestion.
Elles indiquent qu'un établissement public limité à une fonction de coordination n'aurait pas d'autorité sur les Centres régionaux.
Cette conclusion vaut également dans l'hypothèse d'un scénario de maintien des CDG au niveau départemental.

Les inspectrices favorisent un renforcement de la Conférence nationale, le législateur pouvant prévoir l'obligation pour les Centres (départementaux ou devenus régionaux) de respecter les décisions de cette instance.

Le renforcement du niveau supra-départemental permettrait d'homogénéiser l'exercice des compétences des CDG à l'échelle de la région mais devra dans tous les cas s'accompagner du maintien d'établissements locaux, autonomes et dédiés à une gestion de proximité des ressources humaines.

Avec la mise en œuvre de la nouvelle carte régionale, la détermination des Centres coordonnateurs, leur rôle ainsi que les chartes de coopération feront l'objet d'une nouvelle concertation dans les mois qui viennent.

Le rapport de la Cour des comptes de février 2015 et les observations des Chambres régionales des comptes sur le fonctionnement et l'exercice des missions des CDG

Les Centres de gestion font régulièrement l'objet de contrôles de la part des Chambres régionales des comptes qui procèdent au jugement des finances des Centres et à l'examen de leur gestion.

Font l'objet de remarques de la part des Chambres, outre le budget et la gestion du personnel des Centres, les missions exercées par ceux-ci.

A partir des contrôles effectués par la CRC d'Auvergne-Rhône Alpes sur neuf Centres de Gestion, la Cour des Comptes, dans son rapport annuel publié en février 2015, a formulé des conclusions et des recommandations à portée nationale.

La Cour souligne notamment que « *les Centres se sont dispersés dans l'exercice de leurs missions, portant strictement définies par la loi, que leur financement aboutit à la constitution d'excédents et que leur cadre territorial est devenu trop étroit. Elle préconise de les recentrer sur leur vocation d'instrument d'unification de la Fonction Publique Territoriale, au besoin en redéfinissant leur cadre territorial* ».

Elle préconise de :

1. Préciser la rédaction de l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984 afin de mieux définir les missions facultatives que les CDG exercent

2. Ajuster les recettes aux besoins réels de financement, notamment en modulant le taux de cotisation

Concernant l'ajustement des recettes aux besoins de financement, la réponse commune du Ministre de l'Intérieur et de la Ministre de la Décentralisation et de la Fonction Publique rappelle que le Conseil d'Administration d'un centre de gestion, composé de représentants des élus locaux, a ainsi compétence pour décider de la modulation du taux de cotisation.

Certains CDG ont décidé d'appliquer une baisse du taux en 2015, mais la variation dépend de l'offre de services proposée par les centres en sachant que la mutualisation des besoins opérée par les CDG leur permet d'apporter une réponse économiquement plus avantageuse que la prise en charge directe par les collectivités.

La proposition faite par les ministres d'une présentation par le Président du CDG avant l'adoption du budget d'un rapport sur l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses et des effectifs rejoint la position de la FNCDG d'améliorer l'information sur les finances des CDG.

Certaines CRC ont invoqué les excédents dans des établissements mais ont indiqué que la situation financière très favorable jusqu'alors, pourrait se détériorer avec les pertes certaines et potentielles d'adhésions, dans le cadre de la mise en place du schéma départemental de coopération intercommunal. (Par exemple, CRC Auvergne/Rhône Alpes, CDG de la Drôme, 10 octobre 2014 ; CRC Auvergne/Rhône Alpes, CDG du Puy de Dôme, 13 juin 2014).

Les principales observations formulées par la Cour des comptes et les CRC

❍ Le fonctionnement interne du Centre de Gestion

- **L'élaboration d'un rapport d'activité**

En application de l'article 27 du décret n° 85-643 du 26 juin 1985, un rapport d'activité est présenté chaque année au conseil d'administration.
Dans plusieurs établissements, les rapports d'activité obligatoires ne sont pas établis ni, par voie de conséquence, présentés au conseil d'administration et diffusés aux collectivités affiliées.

- **Le débat d'orientation budgétaire**

Bien que non-obligatoire, certains CDG ont mis en place un débat d'orientation budgétaire (DOB). Les CRC engagent les Centres à la généralisation de ces débats et à l'introduction dans ceux-ci d'une analyse chiffrée des conséquences du renforcement des missions obligatoires résultant de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012.
« L'information des membres du conseil d'administration de l'établissement pourrait être améliorée par l'élargissement de l'analyse préalable aux débats d'orientation budgétaire à l'activité de l'ensemble des services, par la présentation de documents budgétaires dont les recettes et certaines dépenses seraient évaluées de façon plus sincère et par le débat et l'adoption du rapport annuel d'activité. » (CRC Poitou Charentes, CDG de la Vienne, 1er septembre 2011).

- **<u>Le respect des règles relatives à la commande publique</u>**

Les procédures relatives à la commande publique ne sont pas toujours formalisées dans un document interne et les CDG ne procèdent pas toujours à un recensement préalable de ses besoins récurrents.

Parfois, les Centres engagent un nombre peu important de procédures de marchés publics.

Dans d'autres cas, la mise en concurrence se fait par simple consultation d'entreprises ou de prestataires par exemple, pour les achats de fournitures, de matériels informatique et de reprographie.

Les Chambres rappellent que la passation d'un marché entre un acheteur public et un prestataire est soumise à des règles de publicité, de mise en concurrence et d'impartialité, dont le degré varie en fonction des montants et de la nature du marché, qui déterminent également le type de procédure à appliquer. Ces critères doivent permettre de garantir la transparence des procédures, l'égalité d'accès à la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics.
Le préalable indispensable au choix de la procédure réside dans l'analyse des besoins et la rédaction d'un cahier des charges. Par ailleurs, les marchés relevant de la procédure adaptée, laissent à l'acheteur public la liberté de formaliser les obligations, qu'il s'impose, en fonction des besoins à satisfaire et en tenant compte de l'offre des prestataires sur le territoire.
L'ensemble de ces règles internes peuvent figurer dans un guide de la commande publique propre à l'entité ou celle-ci peut se référer à un guide-type.

➲ <u>La sincérité budgétaire</u>

Parmi les règles rappelées par les CRC figure celui du principe de sincérité budgétaire qui interdit aux administrations publiques de sous-estimer les charges ou de surestimer les ressources qui sont présentées.

La sincérité est, à la fois, un principe comptable et un principe budgétaire. La sincérité comptable est inscrite dans la Constitution (article 47-2). Cette obligation constitutionnelle concerne l'ensemble des comptes des administrations publiques qui doivent non seulement être réguliers et sincères, mais donner également une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière.

<u>CRC Poitou Charentes, CDG des Deux Sèvres, 5 juillet 2011</u>

Même s'il n'y est pas tenu, le centre organise des débats d'orientation budgétaire. En revanche, l'existence d'importants reports d'excédents d'exploitation conduit le centre de gestion à présenter des documents budgétaires dont les recettes sont parfois sous-estimées alors que certaines dépenses sont surévaluées. La Chambre insiste sur la nécessité d'établir des documents budgétaires dont les évaluations soient sincères.

CRC Alsace, CDG du Bas Rhin, 15 novembre 2013

L'examen du budget annuel et de son exécution montre que celui-ci est systématiquement surévalué, ce qui interroge sur le niveau de cotisation payée par les collectivités bas-rhinoises.

❍ La gestion financière des services

- **L'imprécision du coût financier des missions**

Le décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 portant adaptation de divers textes aux nouvelles règles de la gestion budgétaire et comptable publique dispose, en son article 59, que la comptabilité analytique *« a pour objet (…) de mesurer les coûts d'une structure, d'une fonction, d'un projet, d'un bien produit ou d'une prestation réalisée et, le cas échéant, des produits en vue d'éclairer les décisions d'organisation et de gestion »*.

Souvent la facturation des missions facultatives n'est pas établie sur la base d'une comptabilité analytique au sens précis du terme, mais plutôt à partir de fiches remplies par les services récapitulant les charges à facturer.

Même si aucun texte n'enjoint formellement aux Centres de gestion de mettre en place une comptabilité analytique, les Chambres régionales des comptes estiment que l'obligation légale d'autofinancement des services facultatifs donne à cette règle de bonne gestion un caractère incontournable.

En effet, la mise en place d'une comptabilité analytique a certes un coût et exige un personnel spécifique mais a l'avantage de garantir une plus grande précision, de permettre la ventilation des charges de structure et surtout de garantir le principe selon lequel les prestations assurées par les services publics administratifs ne doivent pas être facturées à un prix supérieur à leur coût de revient.

Extraits d'observations concernant le coût réel des missions et la mise en place de la comptabilité analytique

CRC Centre, CDG du Cher, 17 mai 2011

Dans le cadre de la recherche d'une identification des coûts, il est recommandé au centre de gestion la mise en place d'indicateurs pertinents associés à une comptabilité analytique, permettant de comparer la ressource collectée aux coûts des prestations proposées aux collectivités territoriales et à leurs établissements.

CRC Centre, CDG du Loiret, 17 mai 2011

Les missions du CDG 45 ayant un caractère obligatoire ou facultatif, leur financement résulte de cotisations respectivement obligatoires ou additionnelles ainsi que, le cas échéant, de recettes contractuelles. Alors que la loi exclut le financement de missions obligatoires par des ressources facultatives, le CDG 45 ne dispose pas d'une connaissance suffisamment précise de ses coûts pour établir le respect de cette obligation.

CRC Aquitaine, CDG de la Dordogne, 3 octobre 2013

L'établissement est dépourvu de comptabilité analytique, ce qui l'empêche de connaître les coûts des activités et l'amène à déterminer les cotisations ou tarifs sans lien avec ceux-ci. Au fil du temps, de substantiels excédents de fonctionnement ont été constitués, le centre de gestion de la Dordogne devra s'interroger sur l'adaptation de ses tarifs et cotisations.

CRC d'Auvergne/Rhône Alpes, CDG de la Savoie, 16 janvier 2014

Le Centre de gestion n'a pas de comptabilité analytique, outil qui lui permettrait pourtant d'optimiser la gestion de ses compétences.

CRC Auvergne/Rhône Alpes, CDG de la Loire, 12 décembre 2014

Il convient de mettre en place une comptabilité analytique pour différencier les financements en fonction des missions exercées.

- **Le non-équilibre des missions et la fusion des cotisations obligatoire et additionnelle**

Les Chambres régionales des comptes ont pu constater que la gestion des services facultatifs n'était pas équilibrée. Certains services sont déficitaires et se trouvent financés par les excédents dégagés par d'autres missions obligatoires ou facultatives.

Or, aux termes de l'article 22 de la loi du 26 janvier 1984, « *Les dépenses supportées par les centres de gestion pour l'exercice de missions supplémentaires à caractère facultatif que leur confient les collectivités ou établissements sont financées par ces mêmes collectivités ou établissements, soit dans des conditions fixées par convention, soit par une cotisation additionnelle à la cotisation obligatoire ».*

La cotisation obligatoire finance les dépenses afférentes aux missions obligatoires. Assise sur la masse des rémunérations versées aux agents relevant des organismes affiliés à titre obligatoire, son taux est arrêté par le conseil d'administration, dans la limite d'un taux maximum fixé à 0,80 % par l'article 48 de la loi n°88-13 du 5 janvier 1988 modifiée.

Aucune fusion n'est donc possible entre les cotisations obligatoire et additionnelle.

Les Centres de gestion, pour pallier à ces déséquilibres financiers, doivent rechercher une meilleure adéquation entre les coûts réels et la facturation.

Par ailleurs, certains services sont financés par plusieurs sources de financement, à savoir : des cotisations obligatoires, des cotisations additionnelles et une cotisation « additionnelle » qui lui est dédiée. La loi impose la prise en charge des dépenses liées au fonctionnement d'un service facultatif aux seules collectivités et établissements qui en bénéficient et implique une refacturation au coût réel des dépenses supportées (CRC Alsace, CDG du Bas Rhin, 15 novembre 2013).

CRC Auvergne/Rhône Alpes, CDG du Rhône, 21 février 2013

Le législateur ayant prévu que les missions assumées par les centres de gestion devaient être financées chacune par des ressources spécifiques, on en déduit que les ressources attachées aux missions obligatoires doivent être en mesure de les financer et vice versa s'agissant des missions facultatives, ce que reprend de façon explicite l'instruction codificatrice n° 99-L32-M832 du 29 décembre 1999.
Tel n'est pas systématiquement le cas du centre de gestion du Rhône puisque le caractère irrégulier des résultats du centre en matière de missions obligatoires, déficitaires une année sur deux, conduit à ce que le centre se trouve en porte-à-faux vis-à-vis de la règle de l'équilibre des recettes et des dépenses par mission.
Les résultats déficitaires des missions obligatoires sont certes assez peu importants (-1% des recettes en 2006 et 2010 et -3% en 2008) mais conduisent à ce que des missions obligatoires soient nécessairement financées par des recettes qui devraient, normalement, être affectées à des missions facultatives, contrariant de la sorte la volonté législative.
Au sein des missions facultatives la règle n'est pas non plus parfaitement respectée puisqu'une partie des missions facultatives qui devraient être financées par leurs propres produits est déficitaire. Le centre de gestion pourrait décider d'une augmentation de la tarification de ces prestations s'il le souhaitait. L'équilibre est réalisé grâce au produit de la cotisation forfaitaire additionnelle.

CRC Alsace, CDG du Haut-Rhin, 8 juillet 2013

L'excédent net du service de mise à disposition de personnel permet de financer d'autres missions facultatives déficitaires et d'alimenter le report à nouveau et la trésorerie du centre de gestion, ce qui n'apparaît pas conforme à la règle selon laquelle un service public administratif ne doit pas être facturé à un prix manifestement supérieur à son coût de revient. Il appartient, dès lors, au CDG de réexaminer l'ensemble des coûts supportés mais aussi des ressources appelées, au besoin en procédant à une baisse du prix facturé auprès des collectivités affiliées. En conséquence, la chambre recommande un ajustement du prix du service de remplacement à la réalité du coût supporté par l'établissement et à la qualité des donneurs d'ordre.

CRC Auvergne/Rhône Alpes, CDG de Haute-Savoie, 16 janvier 2014

Le législateur opère une distinction marquée entre le financement des missions obligatoires des centres de gestion et celui de leurs missions facultatives. Ces dispositions impliquent nécessairement que le centre de gestion ait une connaissance exacte du coût de chacune des missions qu'il exerce et des recettes afférentes. Il est en particulier indispensable que les missions obligatoires soient financées par le produit de la cotisation obligatoire.

- **La mise en œuvre des cotisations additionnelles généralisées**

Les chambres régionales ont eu l'occasion de rappeler à l'instar du jugement du tribunal administratif de Clermont Ferrand du 6 décembre 2005 (n°0501215) que les CDG devaient mettre en œuvre une répartition de la cotisation additionnelle en fonction des délibérations des collectivités.

Le CDG doit être en possession des délibérations des collectivités ne souhaitant pas souscrire à ces services (CRC Alsace, CDG du Bas Rhin, 15 novembre 2013).

- **La modulation des taux de cotisation en fonction du type de collectivités**

Pour la cotisation obligatoire et pour la cotisation additionnelle, certains Centres pratiquent des taux différents entre le groupe constitué par les communes, syndicats, communautés de communes et établissements publics, d'une part, et celui des centres communaux et intercommunaux d'action sociale, d'autre part.
Pour justifier cette différenciation, les CDG invoquent les difficultés financières auxquelles seraient confrontés ces établissements ou des compétences exercées en régie.
Les CRC estiment qu'il n'appartient pas à un centre de gestion de se référer à ce type de critères pour fixer le niveau de la cotisation. Irrégulière, une telle pratique peut en outre, à terme, avoir des effets connexes sur la situation financière du CDG.

Un taux préférentiel peut également s'expliquer par la volonté exprimée par une collectivité de se désaffilier compte tenu de la croissance de ses effectifs. Il s'agit alors en fait d'un taux négocié spécifiquement avec cette collectivité, afin de limiter la perte de recette provoquée par son départ. Les CRC considèrent que cette cotisation qui ne correspond ni aux financements des nouvelles missions du bloc indivisible, ni à une cotisation additionnelle à une cotisation de base, est irrégulière.

- **La perception de ressources non prévues par les textes**

Limitativement énumérées à l'article 22 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 et à l'article 33-3 du décret n°85-643 du 26 juin 1985, les ressources des centres de gestion comprennent principalement une cotisation obligatoire finançant les missions obligatoires, des cotisations additionnelles, une contribution pour la mise en œuvre du socle commun de prestations auprès des établissements non affiliés et, pour diverses prestations facultatives, des sommes liquidées selon une tarification spécifique par voie de conventionnement.

Les centres de gestion peuvent également percevoir des redevances et remboursements au titre de mises à disposition d'agents auprès des collectivités et établissements publics locaux dans le cadre de missions temporaires et des quote-part de frais facturés aux collectivités et établissements non affiliés au titre de concours et examens organisés par le centre et qui leur sont ouverts par convention.
Enfin, les ressources des CDG comprennent des dons et legs, des subventions, le produit de publications, les produits financiers, les emprunts contractés, les remboursements du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée.

Certains Centres facturent divers frais qui ne correspondent pas aux ressources prévues à l'article 33-3 du décret du 26 juin 1985 et perçoivent notamment une contribution au titre de frais d'inscription aux concours auprès des candidats.

Les Centres justifient ce dispositif par la lutte contre l'absentéisme et leur volonté d'en limiter les effets sur le coût de revient par lauréat.

Les CRC estiment que ce mécanisme est irrégulier. En effet, la disposition du décret n°88-159 du 18 février 1988, qui avait ajouté aux ressources des centres départementaux de gestion définies de manière limitative par le décret du 26 juin 1985 les droits d'inscription aux concours et examens d'accès à la fonction publique territoriale, a été supprimée par le décret n°95-955 du 25 août 1995, qui lui a substitué le transfert de ressources du CNFPT.

Aucun des textes relatifs aux ressources des centres de gestion ne prévoit la possibilité d'une telle contribution. Dans un arrêt du 9 mai 2010, la cour administrative d'appel de Nantes a considéré qu'il ne résulte d'aucune disposition législative ou règlementaire que l'organisation des concours et des examens professionnels puisse être financée par une participation mise à la charge des candidats (CAA Nantes, 9 mai 2010, Centre de gestion de Loire Atlantique, n°09NT02272).
Cette recette irrégulière expose les CDG à des risques contentieux de la part des candidats.

- **Les modes de financement de certains services optionnels**

S'agissant de l'assurance statutaire, dans certains établissements, le montage financier s'avère non-conforme aux dispositions de l'article 26 de la loi du 26 janvier 1984 selon lequel « Les centres de gestion peuvent souscrire, pour le compte des collectivités et établissements du département qui le demandent, des contrats d'assurance les garantissant contre les risques financiers découlant des dispositions des articles L 416-4 du code des communes et 57 de la présente loi, ainsi que des dispositions équivalentes couvrant les risques applicables aux agents non titulaires. Dans ce cas, les communes et établissements intéressés sont tenus de rembourser aux centres le montant des primes d'assurance dont ceux-ci sont redevables ». Le versement des primes d'assurance directement par les collectivités adhérentes à l'assureur et non par l'intermédiaire du centre de gestion viole l'article 26 de la loi du 26 janvier 1984.

Plusieurs CRC ont également soulevé le financement du « remplacement d'agents » et notamment les modalités d'attribution d'un éventuel régime indemnitaire des agents recrutés pour exercer des missions temporaires.

L'exercice des missions obligatoires

Les CRC reconnaissent que les modalités d'exercice par les centres de gestion de leurs missions obligatoires ont évolué vers davantage de professionnalisation depuis 2008.

Les chambres soulignent l'intérêt des mutualisations et des coopérations inter-CDG notamment en matière de moyens techniques, celles-ci ayant pour objet de rationaliser, autant que faire se peut, l'élaboration d'outils de gestion.

Sont également encouragés les développements des dématérialisations particulièrement dans le domaine de la gestion des carrières et des dossiers individuels.

La Cour des comptes et les chambres régionales insistent toutefois, à l'instar de ce qu'avait indiqué l'IGA dans son rapport de juin 2014, sur la nécessité de mettre en œuvre l'ensemble des missions relatives à l'emploi.

Les chambres constatent au regard de l'examen des missions obligatoires une exploitation parfois insuffisamment dynamique de la bourse de l'emploi, une absence de véritable suivi des effectifs gérés et un retard important dans la confection du rapport biennal sur l'état de la collectivité au 31 décembre 2011.

Selon le I de l'article 23 de la loi du 26 janvier 1984, dans sa rédaction issue de la loi du 19 février 2007, les centres de gestion sont investis d'une mission générale d'information sur l'emploi public : ils *« assurent, dans leur ressort, une mission générale d'information sur l'emploi public territorial, y compris l'emploi des personnes handicapées, pour l'ensemble des collectivités et établissements publics mentionnés à l'article 2, des agents territoriaux en relevant ainsi que des candidats à un emploi public territorial. Ils sont chargés d'établir (…) un bilan de la situation de l'emploi public territorial et de la gestion des ressources humaines dans leur ressort et d'élaborer les perspectives à moyen terme d'évolution de cet emploi, des compétences et des besoins de recrutement. Ces documents sont portés à la connaissance des comités techniques »*.

Plusieurs Centres de gestion n'établissent pas le bilan de la situation de l'emploi public territorial et de la gestion des ressources humaines dans leur département et n'élaborent pas de perspectives à moyen terme d'évolution de cet emploi, des compétences et des besoins de recrutement.

La mission relative à la réalisation du bilan social pour les collectivités de moins de 50 agents ne semble pas non plus assurée de façon optimale, malgré les relances de la part des CDG.

Les CRC préconisent une plus grande anticipation dans la collecte des données et des échanges de bonnes pratiques avec les autres Centres au niveau régional qui permettent de rapides améliorations tant pour le bilan social que pour la production de statistiques sur l'emploi public local.

L'accompagnement en matière de gestion prévisionnelle des effectifs de l'emploi et des compétences n'est en outre pas systématiquement mis en œuvre.

Les chambres et la Cour des Comptes précisent également qu'il est nécessaire de réunir une fois par an au moins une conférence associant les centres de gestion et les représentants des collectivités non affiliées afin d'assurer une coordination de l'exercice, par eux, de leurs missions en matière d'emploi public territorial et d'organisation des concours de recrutement.

- **<u>Les nouvelles missions issues de la loi du 12 mars 2012</u>**

Le secrétariat des instances médicales, l'assistance juridique statutaire, l'aide au recrutement et l'assistance à la fiabilisation des comptes de droits en matière de retraite ont été érigées en missions obligatoires des centres de gestion par la loi du 12 mars 2012.
Les modalités de leur exercice par certains CDG méritent d'être repensées en conséquence puisqu'il s'agit désormais de services qu'ils doivent offrir à l'ensemble des collectivités et établissements publics affiliés. Or, les modalités d'exercice de ces missions restent figées sur celles des compétences facultatives.
La loi du 12 mars 2012 implique en effet que le financement des missions du centre de gestion soit revu, en particulier pour que les missions devenues obligatoires soient financées par la cotisation obligatoire pour les collectivités territoriales et établissements publics affiliés et par une contribution particulière fixée par convention pour les autres.

Dans certains départements, *l*a Loi Sauvadet n° 2012-347 du 12 mars 2012 n'est pas mise en oeuvre, à ce jour, par le Centre de gestion, alors que des collectivités ont délibéré pour solliciter l'exercice de ces missions.

Dans d'autres cas, a été développée l'idée de regrouper certaines missions, ce « bouquet de services » comprenant des compétences obligatoires et des compétences exercées à titre facultatif par les Centres de gestion ou les services relevant du socle commun de prestations. Cette politique vise à faire financer des missions obligatoires par une cotisation additionnelle alors qu'elles doivent l'être par la cotisation obligatoire ou les compétences du socle par les cotisations plutôt que par la contribution et inversement.
Ainsi, un CDG a par exemple inclus dans le champ de la contribution prévue pour le socle commun, l'exercice des sélections professionnelles, l'assistance en matière de GPEEC, ainsi que l'accès à l'extranet du site centre de gestion et à la documentation dématérialisée.
Toutefois, ces derniers services n'entrent pas dans le champ des nouvelles missions prévues au IV de l'article 23 de la loi et leur financement doit être distinct.

<u>➲ L'illégalité de certains services facultatifs</u>

- **<u>Le non-respect du principe de spécialité</u>**

Les Chambres régionales des comptes considèrent que parmi les missions non obligatoires, il en est quatre qui n'entrent pas dans les catégories de missions facultatives prévues par l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984.

Ce sont :

- les services de conseil juridique
- les services techniques
- les services informatiques
- l'archivage.

Les CRC rappellent que l'article 25 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 indique que les Centres de gestion peuvent assurer toute tâche administrative concernant les agents des collectivités et établissements, à la demande de ceux-ci.

Selon les CRC et la Cour des comptes, les prestations offertes par les quatre services précités ne concernent pas directement la gestion du personnel et relèvent manifestement du secteur concurrentiel. Les Centres de gestion ont une vocation purement administrative et non industrielle et commerciale.

Même si les services facultatifs du Centre de gestion n'ont été développés que dans le cadre de missions demandées par les communes adhérentes au Centre, les Chambres régionales des comptes précisent que les dispositions législatives ne sauraient être perdues de vue.

La Cour des comptes rappelle quant à elle que l'article 25 comprend plusieurs alinéas. Le premier prévoit que les CDG peuvent accomplir *« toute tâche administrative concernant les agents des collectivités et établissements »*. Le second prévoit la possibilité pour les CDG de mettre à disposition des agents en vue d'assurer des remplacements ou des missions temporaires.
L'interprétation stricte de l'article 25 faite par la Cour des comptes, l'amène à considérer que les deux alinéas doivent être lus ensemble, c'est-à-dire que les mises à disposition d'agents ne peuvent recouvrir que *« des tâches administratives concernant les agents »*.

Le rapport de l'IGA sur l'organisation et les missions de centres de gestion ne livre pas la même interprétation car les alinéas suivants de l'article 25, qui évoquent des missions comme le conseil et l'inspection en matière d'hygiène et de sécurité ou la gestion de l'action sociale, ne semblent pas recouvrir *« des tâches administratives concernant les agents »*. Dès lors, sans méconnaître le principe de spécialité, pourquoi le second alinéa devrait-il être lu en lien avec le premier ?

Il est à noter que la CRC d'Alsace ne retient pas l'illégalité de l'exercice de la mission « archivage », les observations sur ce service ne concernant que son mode de financement : *« La chambre recommande au centre de gestion de la fonction publique territoriale du Haut-Rhin d'ajuster le coût du service des archivistes intercommunaux aux moyens mobilisés, au besoin en recourant plus largement à la cotisation additionnelle ou, à défaut, en mettant les moyens humains alloués au service en adéquation avec les capacités contributrices des communes y faisant appel » (CRC Alsace, CDG du Haut-Rhin, 8 juillet 2013)*.

<u>Extraits d'observations concernant l'archivage</u>

<u>CRC Auvergne/Rhône Alpes, CDG de l'Ain, 8 septembre 2014</u>

« Aucune disposition législative ou réglementaire n'attribue expressément aux centres de gestion la mission de participer à l'archivage communal. L'existence de ce service contrevient donc au principe de spécialité des établissements publics et son maintien apparaît dès lors difficilement envisageable.

Eu égard à l'absence de compétence légale du centre de gestion pour intervenir en matière d'archivage et à l'expertise technique dont disposent les archives départementales, celles-ci constituent un interlocuteur alternatif pour les communes du département qui en expriment le besoin afin d'assurer la conservation et la mise en valeur de leurs archives ».

CRC Auvergne/Rhône Alpes, CDG de la Haute-Savoie, 16 janvier 2014

L'article 25 de la loi du 26 janvier 1984 autorise les centres de gestion à « mettre des agents à disposition des collectivités et établissements qui le demandent en vue (…) d'assurer des missions temporaires ».
« S'il peut être admis que les agents du service archivage sont effectivement mis à disposition des collectivités qui le demandent pour des missions temporaires, le bien fondé du maintien d'un tel service demeure néanmoins sujet à caution au regard du principe de spécialité, bien que répondant à un besoin des collectivités locales. ».

CRC Auvergne/Rhône Alpes, CDG de l'Ardèche, 11 juillet 2014

Le centre de gestion, qui est soumis comme tous les établissements publics au principe de spécialité, doit veiller à ne remplir que des missions facultatives prévues par les textes. La mise à disposition de personnels auprès des collectivités affiliées pour assurer le traitement de leurs archives paraît ainsi irrégulière.

CRC Aquitaine, CDG de la Dordogne, 3 octobre 2013

Il convient interrompre la prestation des archives communales, mission non dévolue aux centres de gestion de la fonction publique territoriale.

CRC Aquitaine, CDG du Lot et Garonne, 5 juin 2013

Outre la méconnaissance du principe de spécialité, cette mission, qui s'éloigne du coeur de métier des centres de gestion, puisqu'il s'agit essentiellement d'archivage des pièces d'état civil, empiète potentiellement sur les compétences d'autres acteurs publics ou privés.

il conviendrait de mettre fin à ces missions, d'autant plus qu'elles peuvent représenter un risque juridique de requalification des conventions de mise à disposition en marchés publics de service.

Extraits d'observations concernant l'informatique

CRC Poitou Charentes, CDG des Deux Sèvres, 5 juillet 2011

Ce service prend en charge notamment une mission d'aide à l'informatisation des collectivités. Celle-ci paraît excéder les possibilités de diversification des activités de l'établissement dès lors qu'elle le conduit à intervenir pour la mise en place et la maintenance de logiciels fort éloignés de sa mission principale, la gestion des ressources humaines.

Cette mission est, subsidiairement, exercée dans des conditions qui pourraient constituer des atteintes à la liberté de la concurrence. Enfin, son assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée est possible.

La mission d'aide à l'informatisation, telle qu'elle a été décrite ci-dessus, ne constitue pas le prolongement normal d'une mission légalement dévolue aux centres de gestion, notamment en ce que les logiciels pris en charge ne concernent pas principalement la gestion des ressources humaines (par exemple : l'état-civil, la facturation de l'enlèvement des ordures ménagères ou de l'eau et de l'assainissement), elle excède la compétence du centre. A tout le moins, la Chambre recommande une redéfinition de l'activité sur les logiciels propres à la gestion des agents des collectivités (carrières, congés, paie, etc.).

Extraits d'observations concernant l'assistance juridique non statutaire

CRC Auvergne/Rhône Alpes, CDG de l'Ain, 8 septembre 2014

Le service « assistance juridique non statutaire » prodigue principalement des conseils en matière de marchés publics et d'urbanisme. Il rédige en outre des actes, des contrats et des mémoires en défense pour les collectivités. Il fait enfin office de service support et prend en charge la passation des marchés publics du centre de gestion.

La loi du 26 janvier 1984 autorise les centres de gestion de la fonction publique territoriale à apporter une assistance juridique aux collectivités affiliées mais pour les seules questions statutaires, c'est-à-dire relatives à la gestion des agents territoriaux du département. Or, le service d'assistance juridique créé par le centre de gestion de l'Ain propose une « expertise juridique non statutaire » notamment en matière de marchés publics et d'urbanisme. Il contrevient donc au principe de spécialité applicable aux établissements publics que constituent les centres de gestion de la fonction publique territoriale.

Le dispositif de mise à disposition employé en l'espèce a été utilisé par les centres de gestion pour la mise en oeuvre de leurs missions facultatives non prévues par les textes, après que la cour administrative d'appel de Lyon ait jugé illégales les prestations de services délivrées par le service d'assistance à la maîtrise d'oeuvre du centre de gestion de l'Allier (CAA Lyon, 30 janvier 1998, Ordre des architectes d'Auvergne).

Toutefois, les dispositions de l'article 61 de la loi du 26 janvier 1984 et du décret du 8 juin 2008, qui régissent la mise à disposition des agents des établissements publics locaux, prévoient d'une part que l'agent mis à disposition « exerce ses fonctions hors du service où il a vocation à servir », d'autre part que « la mise à disposition est prononcée par arrêté de l'autorité territoriale investie du pouvoir de nomination ». Or dans l'Ain, le conseiller juridique, s'il intervient régulièrement sur place auprès des collectivités concernées, exerce une part non négligeable de ses fonctions au sein du centre de gestion et n'est pas mis à disposition par arrêté.

S'agissant du centre de gestion de l'Allier, la chambre régionale des comptes d'Auvergne avait d'ailleurs considéré que nonobstant le recours affiché à la mise à disposition des architectes, l'activité d'assistance à la maîtrise d'oeuvre relevait « plutôt de la prestation de service exercée dans le champ concurrentiel privé ».

La jurisprudence apparaît en effet fluctuante sur le sujet et le juge administratif peut être amené à requalifier en marché public une convention de mise à disposition de personnel. Il pourrait en aller ainsi pour l'assistance juridique qui constitue davantage une prestation de service qu'une mise à disposition de personnel.

Le conseil juridique constitue en principe une profession réglementée mais son exercice par les personnes publiques est admis depuis longtemps par le Conseil d'Etat (CE sect., 23 décembre 1970, Préfet du Val-d'Oise c/ commune de Montmagny). Les collectivités peuvent librement créer un service juridique pour répondre à leurs besoins propres mais si elles choisissent d'externaliser cette prestation, il leur appartient de s'inscrire dans les procédures prévues au code des marchés publics.

Lorsqu'elles proposent de tels services en tant que prestataires, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, comme le Centre de gestion, sont regardés comme des opérateurs économiques, contrairement à l'Etat. Leur intervention est dès lors soumise au respect des règles qui régissent l'intervention économique des collectivités publiques (CE Ass, 31 mai 2006, Ordre des avocats au barreau de Paris, n°275531).

<u>CRC Auvergne/Rhône Alpes, CDG du Rhône, 21 février 2013</u>

Le centre a décidé de créer, en plus des missions obligatoires et facultatives prévues par le législateur, un service de conseil juridique qui intervient sur tous les domaines hormis celui du conseil statutaire, un service d'assistance documentaire et un service d'aide à l'archivage. Ces missions n'apparaissent pas pouvoir s'accorder en totalité avec les strictes attributions du centre, établissement public soumis au principe de spécialité.

Il peut être sollicité dans tous les domaines de l'activité de ces collectivités ou établissements, à l'exception des questions propres au droit de la fonction publique territoriale qui sont traitées par le service conseil statutaire et carrière du centre. Bien que ce service réponde indéniablement à une attente des collectivités territoriales du Rhône, l'attention du centre de gestion du Rhône n'en doit pas moins être attirée sur la validité juridique d'une telle intervention.

Les adhérents consultent le service sur les sujets les plus divers : commerce, statut de l'élu, associations, délégations de service public, état civil, affaires scolaires, voirie, domaine, police administrative et judiciaire, administration générale, urbanisme et marchés publics. Ces trois derniers thèmes représentent la majorité de ceux abordés par les questions posées par les adhérents.
Le service répond par des études juridiques et des modèles d'actes qui sont ensuite accessibles sur le site extranet du centre de gestion. Il assure l'accompagnement et le suivi de dossiers particuliers et assiste les adhérents au cours des phases de contentieux juridictionnel par la rédaction de requêtes et de mémoires.

L'assistance directe est complétée par la possibilité offerte aux adhérents de bénéficier d'une veille juridique, de l'accès à des études juridiques particulières, de modèles d'actes et de flashs d'information.

Les juridictions administratives font une application relativement souple du principe aux établissements publics intervenant sur un marché économique et considèrent que « ce principe ne s'oppose pas, par lui-même, à ce qu'un établissement public se livre à d'autres activités économiques à la double condition d'une part que ces activités annexes soient techniquement et commercialement le complément normal de sa mission statutaire principale, d'autre part que ces activités soient à la fois d'intérêt général et directement utiles à l'établissement public ».

S'il n'y a guère d'obstacle à reconnaître, au regard de la demande existante, que l'activité de conseil juridique soit d'intérêt général, il est difficile de se convaincre qu'elle soit le complément normal de la mission statutaire principale du centre de gestion.

L'hypothèse d'un recours d'un bâtonnier, ou tout simplement d'un avocat, dont la compétence de conseil juridique, qui est protégée par la loi du 31 décembre 1971, lui donnerait intérêt à agir, ne saurait être exclue. Elle l'est d'autant moins que le centre de gestion indique, dans chacun de ses bilans d'activité, rédiger des mémoires contentieux et des requêtes pour les communes et établissements adhérents ce qui empiète directement sur le domaine de compétence réservé des avocats.

Le service documentaire répond aux besoins internes du centre en même temps qu'il offre une assistance documentaire aux collectivités adhérentes. Cette assistance documentaire, non prévue par les textes, soulève les mêmes réserves que le service d'assistance juridique dès lors que celle-ci ne semble pas pouvoir s'inscrire, en l'état des thèmes traités, dans l'exercice du principe de spécialité et que les deux agents qui y consacrent leur temps ne peuvent être considérés comme mis à disposition des collectivités au titre de l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984. La chambre recommande de limiter l'assistance documentaire aux seuls thèmes des ressources humaines et questions statutaires.

- **<u>La gestion des contrats emploi d'avenir</u>**

En tant qu'acteurs pivots de la scène publique locale, les Centres de gestion sont les interlocuteurs, en matière d'emploi, d'une part, des élus et des gestionnaires du personnel et, d'autre part, des candidats à un emploi au sein de la Fonction Publique Territoriale.

Les Centres de Gestion, conscients des enjeux portés par les emplois d'avenir institués depuis novembre 2012, accompagnent les employeurs locaux et les assistent dans les domaines suivants :
- accès à l'information sur le dispositif
- construction de postes
- recrutements d'agents bénéficiaires d'emplois d'avenir
- formation et accompagnement des agents dans leur prise de poste
- gestion administrative des dossiers des agents

- assistance juridique
- anticipation des sorties des agents
- évaluation et pérennisation des emplois et des compétences.

Des conventions ont été localement signées avec les représentants de l'Etat.

Concernant les emplois d'avenir, les CRC considèrent que le dispositif convenu avec l'État est inadapté et sans fondement juridique.

CRC Auvergne/Rhône Alpes, CDG de l'Ardèche, 11 juillet 2014

Le transfert de la gestion des contrats d'emplois d'avenir à un centre de gestion ne semble régi par aucun texte de nature législative ou réglementaire, quand bien même ces contrats peuvent bénéficier à des communes.
Or, ces contrats ne peuvent en aucun cas être assimilés à des contrats de recrutement d'agents non titulaires tels qu'autorisés par la loi n°84-53 du 26 janvier 1984.
Par ailleurs, s'agissant de contrats de droit privé, ce sont les règles du code du travail qui s'appliquent, rendant impossible pour les Centres de gestion le recours à la mise à disposition prévue à l'article 25 de la loi précitée, élément d'ailleurs rappelé par la circulaire du 30 juillet 2013 relative aux modalités de recrutement et de mise à disposition de jeunes en emplois d'avenir par les Centres de gestion de la fonction publique territoriale. Enfin, il n'est pas certain que le CDG dispose d'une expertise suffisante au regard des obligations qui s'imposent à lui, par le code du travail, en tant qu'employeur.

- **Le non-respect du droit de la concurrence**

Concernant l'interprétation extensive des missions facultatives prévues à l'article 25 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984, la Cour des comptes estime que l'exercice de certaines compétences par les Centres de Gestion se heurte au droit de la concurrence. Se pose également la problématique de l'assujettissement à la TVA.

Selon le rapport de l'IGA, la question du respect du droit de la concurrence semble ne pas poser de problèmes. La Cour de Justice de l'UE a dégagé certaines exceptions au principe du droit de la concurrence et notamment entre des autorités publiques avec la théorie du « in house ». Pour l'IGA, les CDG correspondent parfaitement à ce cas puisque toutes les ressources proviennent de collectivités ou établissements publics, et seuls leurs représentants siègent au conseil d'administration.

Concernant l'assujettissement à la TVA, certaines CRC ont rappelé que selon l'article 256 B du code général des impôts *« les personnes morales de droit public ne sont pas assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée pour l'activité de leurs services administratifs, sociaux, éducatifs, culturels et sportifs lorsque leur non assujettissement n'entraîne pas de distorsions dans les conditions de la concurrence ».* À l'inverse, les prestations concurrentielles sont soumises à TVA, ce qui devrait être le cas de celles du service « accompagnement informatique » ne concernant pas la gestion des personnels.

La TVA collectée auprès des communes et établissements publics devrait être imputée sur un compte de tiers spécifique, le compte 44571. En contrepartie, les mandats des dépenses correspondant à ces activités devraient faire apparaître le montant de la TVA déductible.

- **L'exercice de missions hors ressort territorial**

Les CRC estiment que les Centres de Gestion ne peuvent exercer de compétences auprès des collectivités extérieures au département, comme par exemple celles
de départements limitrophes. Dans ce cas-là, les CDG, non seulement exercent une mission en dehors de leur champ de compétences matériel mais ils souhaitent parfois même intervenir par « démarchage » ou réponse à des appels d'offres au-delà de leur circonscription. Les chambres demandent aux Centres de gestion concernés de ne pas mettre en oeuvre ce dispositif, eu égard à son caractère irrégulier.

Par ailleurs, dans d'autres circonstances, le CDG intervient (pour la médecine préventive par exemple) auprès de structures non publiques et d'organismes autres que les collectivités territoriales et établissements publics locaux en méconnaissance du principe de spécialité qui lui est applicable.
C'est le cas notamment d'offices de tourisme constitués en établissements publics à caractère industriel et commercial, d'associations syndicales autorisées (ASA), organismes ne pouvant adhérer au Centre de Gestion.

Le nécessaire maintien du niveau départemental, garantie d'une gestion de proximité des agents territoriaux

Les CDG sont caractérisés par trois qualités fondamentales : l'expertise, la mutualisation et la proximité.
Les CDG sont départementaux, ce qui garantit un niveau de proximité et de réactivité de leur part. L'utilité et la qualité du service rendu s'illustrent par un accompagnement des collectivités au plus près des besoins exprimés.

La présence de Centres au niveau de chaque département permet une homogénéisation et une uniformisation de l'application du statut sur le territoire qui pourraient être affaiblies en cas de basculement à un échelon territorial supérieur.

La question de la régionalisation des CDG se pose au regard de la réforme territoriale.

Le renforcement du niveau supra départemental et une nouvelle coopération régionale et interrégionale

Sans mettre en œuvre une régionalisation des CDG, il existe déjà des actions de coopération organisées au niveau régional.

La loi n°2007-2009 du 19 février 2007 de réforme de la Fonction Publique Territoriale, qui a pour objet d'instituer le transfert de compétences entre le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT) et les CDG, a modifié l'article 14 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la Fonction Publique Territoriale.

Suite à cette modification législative, les Centres de Gestion ont été invités à s'organiser au niveau régional ou interrégional en s'appuyant sur une charte pour déterminer les missions qu'ils souhaitent gérer en commun et désigner un Centre de Gestion coordonnateur.

L'article 14 de loi n°84-53 précise les missions qui doivent être gérées en commun à un niveau au moins régional :
« 1° L'organisation des concours et examens professionnels relatifs aux cadres d'emplois de catégorie A
2° La publicité des créations et vacances d'emploi de catégorie A
3° La prise en charge, dans les conditions fixées aux articles 97 et 97 bis, des fonctionnaires de catégorie A momentanément privés d'emploi
4° Le reclassement, selon les modalités prévues aux articles 81 à 86, des fonctionnaires de catégorie A devenus inaptes à l'exercice de leurs fonctions
5° Le fonctionnement des conseils de discipline de recours prévus à l'article 90 bis. »

Chaque Centre de Gestion, par voie de délibération de son Conseil d'Administration, a pris la décision d'adhérer à une Charte de coopération régionale ou interrégionale.

Par cette même délibération, les Centres de Gestion ont désigné le Centre coordonnateur qui a compétence pour les représenter et gérer les missions transférées dans le cadre du transfert de compétences institué par la loi n°2007-2009 du 19 février 2007.

Outre les missions prévues à l'article 14 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984, certaines chartes de coopération prévoient la mutualisation d'autres missions.

Les CDG ont l'opportunité d'organiser des regroupements avec d'autres régions, notamment pour l'organisation des concours.

Une concertation régionale est importante dans certains domaines, notamment en matière d'emploi. La région est devenue un échelon territorial majeur quant à l'élaboration et de l'exécution des politiques publiques de l'emploi. En effet, les employeurs territoriaux sont nombreux et la multiplicité des mesures en faveur de l'emploi territorial peut rendre complexe leur mise en œuvre.
Pour éviter les démarches contradictoires, les doublons, pour assurer la cohérence des actions et permettre à l'information de circuler auprès de ce qui en ont besoin, il importe qu'une démarche globale régionale soit mise en œuvre.

À l'issue de la CNET qui s'est déroulée le 16 décembre 2014, la FNCDG a formulé un ensemble de propositions. Deux propositions concernent le renforcement de la coordination, au moins au niveau régional, en matière d'emploi :

1. Développer les observatoires régionaux de l'emploi territorial
2. Étendre l'exercice de missions gérées en commun aux agents de catégorie B.

Les Centres de Gestion assurent une mission générale d'information sur l'emploi public territorial. Ces derniers ont été désignés par la loi « Sapin » du 3 janvier 2001 pour synthétiser les informations relatives à l'emploi et organiser la concertation.

Destinataires des déclarations de créations et vacances d'emploi, des déclarations de nomination des collectivités locales, gestionnaires des bourses de l'emploi permettant de recenser les offres et les demandes d'emploi, les Centres de Gestion sont aujourd'hui en mesure de présenter une analyse fine et détaillée du marché de l'emploi territorial de leur ressort géographique.

La création d'observatoires régionaux de l'emploi territorial répond à un triple objectif :

- Repositionner à l'échelle régionale des diagnostics départementaux de l'emploi territorial
- Améliorer la connaissance des bassins d'emploi régionaux et leurs caractéristiques
- Réaliser des études thématiques en matière de gestion des ressources humaines afin d'anticiper les évolutions du marché de l'emploi territorial et d'aider les décideurs locaux.

Chaque observatoire régional de l'emploi appuie également les Centres de Gestion départementaux d'une même région dans la réalisation de conférences régionales de l'emploi et de la formation.

Des observatoires régionaux sont mis en place dans plusieurs régions (Poitou-Charentes, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes, Haute-Normandie, Aquitaine). D'autres régions sont en train de mettre en place leur observatoire régional (Bretagne, Île-de-France). L'observation, qui est un outil d'aide à la décision, doit être généralisée sur l'ensemble du territoire national.

Les Centres de Gestion s'organisent à un niveau au moins régional pour assurer les missions de gestion des agents de catégorie A (organisation des concours et examens professionnels, publicité des créations et vacances d'emploi, prise en charge des FMPE, reclassement des agents devenus inaptes…).

Cette coordination permet d'assurer :

- Une homogénéité des pratiques de gestion des agents au sein de plusieurs départements
- Des économies d'échelle concernant la gestion des agents.

En raison de leur expertise sur les questions de ressources humaines et de leur capacité confirmée à collaborer ensemble, la mutualisation de la gestion des agents, au moins au niveau régional, peut s'étendre aux agents de catégorie B qui représentent 13.5% de l'effectif territorial.

D'autres axes de réforme de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 seront validés au cours de l'Assemblée Générale qui clôturera le Congrès de la Fédération et ceux-ci feront l'objet d'une proposition de loi déposée au Sénat fin juin 2015.

2EME PARTIE :

QUELLE FONCTION PUBLIQUE DEMAIN ?

1. La FPT 30 ans apres l'adoption du Statut

En France, la fonction publique comporte trois versants possédant des dispositions propres :

- La fonction publique d'État (FPE), titre II du statut
- La fonction publique territoriale (FPT), titre III du statut
- La fonction publique hospitalière (FPH), titre IV du statut.

Ces trois versants possèdent une base statutaire constituée par le titre I du statut général issu de la loi du 13 juillet 1983. Le titre III du statut a permis le passage d'une administration subalterne à un ensemble structuré et cohérent.

La fonction publique française est le fruit d'un long processus d'institutionnalisation qui trouve son origine dans la volonté de garantir l'indépendance des agents vis-à-vis du pouvoir politique, permettant ainsi la continuité de l'administration publique par-delà les alternances politiques.
Elle s'est construite en marge du droit commun du travail sur la base de principes issus de la culture juridique française.
En France, la fonction publique est perçue comme garante de l'intérêt général ce qui justifie la création d'un régime si spécifique. Cette soustraction au droit commun doit permettre aux agents publics d'exercer leurs missions en faisant prévaloir l'intérêt général, et d'être ainsi prémunis contre le favoritisme ou l'arbitraire. Le statut de 1946 consacrait déjà l'existence de ce statut particulier.

Le régime applicable aux agents publics a un caractère statutaire. Il s'agit d'un régime défini par la puissance publique au travers de lois et de règlements. Cela permet l'adaptabilité du statut aux évolutions. Mais les changements normatifs, bien qu'édictés en théorie de manière unilatérale, sont le fruit d'une construction commune. En effet, les agents sont associés par l'intermédiaire de leurs représentants siégeant dans des organes consultatifs. Les comités sont nombreux, ce qui assoit une forte influence des organisations syndicales dans le fonctionnement des services.
Le statut consacre le système de carrière pour la fonction publique. Celui-ci offre une garantie d'emploi et d'évolution dans la vie professionnelle du fonctionnaire.
Le statut reconnaît des droits aux fonctionnaires mais leur impose également des obligations. Cet ensemble constitue la déontologie applicable aux agents publics. Les obligations y sont strictes afin de garantir le respect de l'intérêt général et de faire primer l'action publique.
Depuis 1983, le régime de la fonction publique est étendu aux agents territoriaux et hospitaliers constituant ainsi les trois versants de la fonction publique. Ces trois versants partage une base commune, ce qui permet d'avoir une unité dans la fonction publique française. Cela garantit une proximité des trois versants et offre ainsi des perspectives de mobilité.

Au 31 décembre 2013, la fonction publique comporte plus de 5 400 000 personnes : 2 386 000 pour la FPE, 1 879 000 pour la FPT et 1 153 000 pour la FPH.
L'emploi public en France représente près d'un quart du total des salariés ce qui atteste de son importance. Les agents sont pour la plupart des fonctionnaires publics, mais une partie d'entre eux sont des non titulaires, c'est à dire des contractuels de droit public.

Parmi les agents de la FPT, un peu plus de 50 400 agents bénéficient de contrats aidés. Existent plus de 48 000 employeurs territoriaux (collectivités territoriales et établissements publics).

La croissance des effectifs s'est effectuée de manière ininterrompue dans tous les types de collectivités mais c'est toujours dans les établissements publics de coopération intercommunale que leur nombre s'accroît le plus rapidement. Une stagnation des effectifs s'observe toutefois depuis quelques années du fait du contexte de nécessaire maîtrise budgétaire.

Les agents de la FPT appartiennent pour plus des trois quarts à la catégorie C, les catégories A représentent moins de 10% des effectifs territoriaux. Cela contraste avec la fonction publique d'État où ils représentent un quart des effectifs.
Les effectifs des agents territoriaux sont marqués par une forte disparité de répartition au sein des différentes structures avec une forte représentation dans les communes. Les organismes communaux et intercommunaux concentrent plus des trois quarts des effectifs de la fonction publique territoriale, les organismes départementaux 20%.

La FPT a fêté ses 30 ans début 2014. Ce fut un laps de temps fructueux, au cours duquel des progrès ont pu être observés. La fonction publique est ainsi réputée être de qualité, professionnelle et intègre. Au cours de son existence, elle a su s'adapter aux différents contextes. Cependant des dysfonctionnements persistent et des défis sont encore à relever.

LA CONSTRUCTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

L'émergence de la fonction publique territoriale

- Les Premières étapes

La fonction publique a émergé progressivement aux XVIIème et XVIIIème siècles avec la création des grands corps (Mines, Ponts et Chaussées, etc…), et avec l'administration napoléonienne. L'agent local apparait dans le cadre du mouvement communal.

Un mouvement de décentralisation a lieu avec la Révolution, ce qui permet à la commune d'être créée. Elle est dirigée par une autorité élue qui désigne des agents publics pour remplir diverses fonctions (trésoriers, gardes champêtres…).
Le Consulat met fin au mouvement de décentralisation et la gestion communale relève alors du droit privé, les agents communaux sont régis par le Code Civil.

La monarchie de Juillet redonne un peu de pouvoirs aux communes qui peuvent choisir leurs agents et les révoquer.

Sous la IIIème République, se met en place une architecture institutionnelle plus proche de la nôtre. La loi de 5 avril 1884 instaure les mairies dans chaque ville. Le maire est élu par le conseil municipal et les agents des villes deviennent des agents communaux.

Le 13 décembre 1889, le Conseil d'État reconnait sa compétence en matière de contentieux des agents publics territoriaux au travers de son arrêt Cadot.

Au début du XXème siècle, plusieurs textes de portée générale concernent les agents communaux. Ainsi, à partir de 1919 les communes ont obligation de prévoir un statut pour leurs agents. En outre, la jurisprudence relative aux fonctionnaires de l'État s'applique progressivement aux fonctionnaires territoriaux.

- La période de 1945 à 1981

Jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, aucun texte législatif n'encadrait le service public. Chaque entité mettait en œuvre ses propres règles de recrutement, de promotion ou de déroulement de carrière.

Dès 1920, à l'occasion du vote de la loi du 12 mars sur les syndicats, le Gouvernement évoquait la perspective de doter les agents publics d'un statut.

À la libération, un statut des fonctionnaires prend corps grâce à Michel Debré et Maurice Thorez. En 1945, Michel Debré crée une Direction de la Fonction Publique, ainsi que l'école nationale d'administration. La loi du 19 octobre 1946 instaure le premier statut général des fonctionnaires. Ce texte sera suivi par une ordonnance du 4 février 1959. La loi de 1946 ne s'appliquait qu'à la fonction publique d'État, mais certains des grands principes que l'on retrouve dans l'actuel statut de la fonction publique y étaient déjà annoncés : distinction du grade et de l'emploi, gestion des personnels au sein d'organismes paritaires auxquels participent les fonctionnaires, reconnaissance du droit d'adhérer au syndicat de son choix… L'ordonnance du 4 février 1959 a apporté quelques modifications mineures, principalement commandées par la nouvelle répartition entre les domaines de la loi et du règlement établie par la Constitution de la Ve République.

Le statut est fondé sur un système de carrière qui vient s'opposer au système de l'emploi. Dans le système de l'emploi, le fonctionnaire a vocation à occuper un poste dans lequel il restera. Au contraire, dans le système de carrière, l'agent public a vocation à occuper plusieurs emplois tout au long de sa carrière mais en demeurant au sein d'un même corps. Le grade est dissocié de la fonction, c'est-à-dire de l'emploi.
Cependant, seuls les fonctionnaires d'État sont alors concernés. L'unification des trois versants de la fonction publique au sein d'un même statut général intervient près de 40 ans après le premier statut.

- Les étapes concernant la fonction communale

Un statut général du personnel communal est instauré par la loi du 28 avril 1952 portant statut général du personnel des communes et des établissements publics communaux, codifiée dans le livre IV du Code des communes. Il se caractérise par une fonction publique d'emploi.
Les maires sont juridiquement les employeurs des agents communaux. Ils peuvent recruter directement leurs proches collaborateurs (sous réserve de diplômes fixés par les textes réglementaires), les autres emplois relèvent des concours.

La loi du 10 juillet 1965 autorise les syndicats de communes pour la gestion du personnel à recruter et à gérer des personnels intercommunaux.

La loi du 13 juillet 1972 crée le Centre de formation des personnels communaux (CFPC) dont les missions de formation tendent à favoriser la promotion sociale.
Cette loi instaure également une bourse de l'emploi. L'objectif est de mettre fin à une gestion cloisonnée par l'ouverture de la fonction communale sur l'extérieur et en facilitant la promotion professionnelle des agents.
Certains emplois donnent lieu à l'organisation d'un concours intercommunal par le CFPC. La réussite à ces concours entraîne l'inscription sur une liste d'aptitude qui permet d'être embauché par les employeurs communaux concernés. Le système de la liste d'aptitude sera repris dans le statut applicable aux fonctionnaires territoriaux. Ce fonctionnement est distinct de celui de la FPE, dans lequel le lauréat du concours est affecté à un poste proposé. La liste d'aptitude offre la possibilité de rechercher un emploi, et ainsi de choisir l'employeur en fonction du poste proposé ou de sa situation géographique.

En 1975, le rapport Guichard souligne le sous-encadrement dans les communes. Le décret du 15 novembre 1978 vient répondre à ce problème en ouvrant le grade d'attaché, accessible après concours et assorti d'une formation obligatoire post recrutement.

Les années 70 sont marquées par une réflexion collective autour de l'adaptation et de la modernisation des services publics. Cette réflexion se formalise notamment lors du colloque de l'Abbaye Frontevraud, en 1978. C'est sous le thème de « La fonction publique locale » que les cadres communaux, les nouveaux élus, les syndicalistes et les universitaires se retrouvent.

La spécificité du milieu territorial ressort des débats. En effet, il n'y a pas de similitudes entre toutes les fonctions de l'État et des territoriaux. Des fonctions telles que secrétaire de mairie n'ont pas leur pendant dans l'administration d'État.
En outre, les employeurs ne sont pas les mêmes et leurs rapports avec les usagers du service public sont différents. Ainsi, une fusion n'est pas envisageable entre administration d'État et administration territoriale.
Cependant, un rapprochement est souhaité afin d'évoluer vers une plus grande égalité entre les différents agents du service public, et de permettre une plus grande mobilité. Pour ce faire, des équivalences pour les recrutements, les formations, les carrières et les rémunérations sont envisagées. Enfin, des passerelles entre les différents versants de la fonction publique sont prévues.

Le colloque de l'Abbaye Frontevraud met en exergue trois écueils à éviter :

- La création d'une bureaucratie locale
- La politisation des fonctionnaires locaux
- L'étatisation et la centralisation.

Ces réflexions se retrouvent dans la mise en œuvre de la réforme statutaire de la fonction publique territoriale.

Avant la réforme statutaire, existait une hétérogénéité de situations, la mobilité était faible, et les agents territoriaux se trouvaient dans une situation d'infériorité par rapport aux fonctionnaires d'État. Les agents publics non fonctionnaires d'État n'étaient régis que par un ensemble de règles éparses.

La création de la fonction publique territoriale

En 1981, l'alternance politique marque un tournant. La réforme statutaire est une réforme socialiste qui figure dans le programme commun de gouvernement signé par le parti socialiste et le parti communiste. Elle sera mise en œuvre par le Ministre Anicet Le Pors sous l'autorité du Premier Ministre Pierre Mauroy. Cette réforme vient parachever l'évolution antérieure et s'inscrit dans le prolongement du statut de 1946.

Le statut codifie des règles qui existaient déjà, et des principes qui avaient été dégagés par la jurisprudence du Conseil d'État. Sur le fond, il s'agit surtout d'une consolidation. L'innovation réside en son champ d'application, qui va aller au-delà de la FPE, pour toucher la FPT et la FPH, ainsi tous les agents publics sont soumis au statut. Celui-ci est général, ce qui est une caractéristique fondamentale du système français.

Le statut fut le fruit d'un compromis issu d'un rapport de force. Différentes considérations se rencontraient. D'une part, la volonté de décentraliser de Pierre Mauroy et Gaston Defferre, et d'autre part, la crainte des élus locaux de voir se développer un contre-pouvoir de fonctionnaires, le tout dans le cadre d'une réforme statutaire d'ensemble concernant tous les fonctionnaires afin de créer une situation d'égalité entre l'ensemble des agents publics.
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 1er 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 ouvre 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 consacre 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 devient une collectivité territoriale de plein exercice.

La loi du 2 mars 1982 prévoit qu'elle sera suivie par d'autres lois. Des exigences fortes concernant les agents et leur statut sont exprimées. En outre, le transfert de l'exécutif à un élu local interroge sur le statut applicable aux personnels. Il convient de déterminer le devenir des fonctionnaires d'État de services qui allaient être transférés aux collectivités locales, les élus devant pouvoir disposer des agents collaborant avec eux.

Le statut doit 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. L'objectif est d'éviter qu'il y ait une sous fonction publique, c'est-à-dire une fonction publique territoriale qui ne serait pas l'égale de celle d'État.
Le statut intègre le principe de distinction de grade et d'emploi et l'étend aux trois versants de la fonction publique. Il offre des garanties qui jusque-là étaient réservées aux fonctionnaires d'État.

L'ambition de réforme doit permettre de prendre en compte ces considérations et met en exergue trois exigences :

- Tout d'abord, l'unité de la FPT. L'ambition est de mettre fin à l'existence de différents statuts qui existent dans les collectivités afin d'en créer un qui serait commun à toutes ces entités.
- Ensuite, afin de garantir une égalité avec la FPE, il faut transposer à la FPT le système de carrière, ainsi que consacrer l'existence de mêmes droits et obligations. Le système de carrière prémunit le fonctionnaire contre les aléas qui peuvent affecter son emploi.
- Enfin, il faut prendre en compte les spécificités qui caractérisent l'administration territoriale.

Trois principes fondamentaux se sont imposés dans le statut :

- L'égalité d'accès aux emplois publics
- La neutralité associée à la séparation du grade et de l'emploi
- La responsabilité, qui fait du fonctionnaire un citoyen à part entière, pour assumer pleinement sa responsabilité de service public, en opposition à la conception de fonctionnaire-sujet.

C'est un apport qualitatif fondamental du statut du 13 juillet 1983. Il a renforcé un ensemble de dispositif pour le fonctionnaire (autour du droit de grève, du droit de se syndiquer, du droit d'expression…). Le fonctionnaire n'est pas un sujet mais bien un citoyen à part entière.

Les droits et devoirs des fonctionnaires constituent un ensemble.

Après l'adoption de la loi de mars 1982, d'autres textes parachèvent l'acte I de la décentralisation en permettant des transferts et partages de services et de personnels. Ces lois adoptées en 1983 et 1984 mettent en œuvre les principes d'unicité de statut et de parité. Cependant, l'unicité du statut général ne s'est pas traduite par l'intégration de tous les agents dans un cadre statutaire unique et des règles différentes existent pour chaque versant de la fonction publique.

La loi du 13 juillet 1983 dite loi Le Pors s'inscrit dans un système de fonction publique de carrière. Le fonctionnaire est recruté dans un corps dans le cadre duquel il va progresser et faire carrière. Il peut être amené à changer d'emploi mais conserve son grade et ne subira pas de conséquence sur son déroulé de carrière.

Le respect de la diversité des fonctions publiques explique une architecture en quatre titres pour une fonction publique « à trois versants » :

- La loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, titre I du Statut général des fonctionnaires (SGF)

- La loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, titre II du SGF
- La loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, titre III du SGF
- La loi n°86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière titre IV du SGF.

Les trois versants relèvent de périmètres différents dont il convient de tenir compte.
En effet, la FPE concerne un nombre réduit d'employeurs (les ministères et les établissements publics qui en dépendent), à l'inverse, la FPT concerne des milliers d'employeurs autonomes (les communes, les départements, les régions et tous leurs établissements publics), la FPH vise également des employeurs autonomes. Les trois lois statutaires permettent les adaptations aux spécificités de chaque versant de la fonction publique.
Une particularité de la FPT est le service de proximité rendu au quotidien à la population. Cela se traduit notamment par une majorité d'agents de catégorie C. La FPT devaient pour exister, respecter l'autonomie des collectivités.
Le statut de la FPT est fondé sur les principes de bases de la fonction publique française selon un principe de parité avec la FPE, tout en respectant les spécificités du milieu territorial. Cet équilibre entre parité et spécifié évolue et doit sans cesse être maintenu.

Des instances sont créées autour de la fonction publique territoriale :

- Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale. Il s'agit d'un conseil paritaire habilité à émettre des propositions en matière statutaire.
- Les Centres de gestion nationaux, régionaux et départementaux s'occupent de la gestion statutaire et des concours.
- Les commissions administratives paritaires et les comités techniques paritaires.

La loi n° 84-594 loi du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale et complétant la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 prévoit en outre la création d'un centre national de formation de la fonction publique territoriale ainsi que de centres régionaux de formation en remplacement du Centre de formation des personnels communaux institué par la loi du 13 juillet 1972.

Les évolutions du statut

Le cadre instauré en 1984 a subi de nombreux remaniements mais a su résister à ces changements et évoluer ce qui atteste de sa souplesse.

Entre 1984 et 1986 l'application de la réforme est lente et lacunaire. L'alternance politique de 1986 permet de retravailler à la mise en place de la FPT pour pallier aux déficiences qui se manifestent.

La réflexion en 1986 est menée en continuité avec les concepts retenus en 1983, à savoir :

- Le maintien des droits et obligations communs aux trois fonctions publiques

- Le maintien d'un système de carrière
- Le principe du recrutement par concours
- L'unité de la FPT.

La loi Galland du 13 juillet 1987 tend à renforcer le pouvoir des autorités locales et à simplifier la gestion de la fonction publique territoriale. Elle remanie la conception statutaire d'origine, notamment en substituant la notion de « cadres d'emplois » à celle de « corps ».

Cette notion permet une gestion décentralisée, les collectivités créent des cadres d'emplois en fonction de leurs besoins et les gèrent librement. Les cadres d'emplois sont gérés directement par les grandes collectivités, par les établissements publics ou par les Centres de gestion.
Les autres apports notables de cette loi sont l'instauration du classement par ordre alphabétique pour les listes d'aptitude. Le CSFPT devient une instance dépendante du Ministère de l'intérieur. Le centre national de gestion ainsi que les établissements régionaux sont dissous. Il ne subsiste que les centres départementaux ou interdépartementaux. Le CNFPT remplace les centres régionaux et national de formation.

La fin des années 80 et le début des années 90 permettent l'achèvement de la construction statutaire. Il s'agit notamment de la constitution des huit filières professionnelles de la fonction publique territoriale, et la refonte des grilles de rémunération et l'harmonisation des carrières des trois fonctions publiques puisque les carrières étaient incohérentes et inégalitaires.

Les filières regroupent des emplois d'une même famille. Chacune comprend des cadres d'emplois présentant des caractéristiques professionnelles communes.

Dix ans après la réforme statutaire, le Gouvernement veut réorganiser les conditions de recrutement des fonctionnaires territoriaux, assouplir les modalités de la formation initiale d'application, et améliorer le déroulement des carrières. La volonté de la loi Hoeffel du 27 décembre 1994 était de rechercher des solutions aux principaux disfonctionnements dans l'application du statut. Elle ne retouche pas l'édifice institutionnel composé du CNFPT et des centres départementaux de gestion mais la loi leur donne davantage de consistance en prévoyant notamment un relèvement du seuil d'affiliation obligatoire aux communes et à leurs établissements publics employant moins de 350 fonctionnaires titulaires et stagiaires à temps complet.
Afin de renforcer l'attractivité de la FPT, la loi tend à instaurer un recrutement facilité, et une formation étalée (nomination, titularisation, affectation et avancement).
Enfin, la loi de 1987 prend des mesures plus strictes concernant la fin de fonction ou la suppression d'emploi.

L'organisation de la fonction publique territoriale

La FPT regroupe l'ensemble des emplois des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Elle s'organise autour de cadres d'emplois et de filières.

Le cadre d'emplois est défini par la loi du 26 janvier 1984 comme regroupant « les fonctionnaires soumis au même statut particulier, titulaires d'un grade leur donnant vocation à occuper un ensemble d'emplois correspondant à ce grade. »

Ces cadres d'emplois sont répartis par catégories. La catégorie A pour les fonctions de direction et de conception, la catégorie B pour les fonctions d'application et de maîtrise, et la catégorie C pour les fonctions d'exécution.

Un statut particulier, établi par décret en Conseil d'État, régit chaque cadre d'emplois. Il définit la hiérarchie des grades, le nombre d'échelons dans chaque grade, les règles d'avancement.
Chaque cadre d'emplois est composé de grades. Ces subdivisions distinguent les fonctionnaires en fonction de leur ancienneté et de leur valeur professionnelle (qualification, expérience, responsabilité). Un grade est composé de différents échelons qui correspondent à un niveau de rémunération et représentent les différentes étapes de l'avancement à l'intérieur d'un grade.

La FPT est caractérisée par une multiplicité d'employeurs et une diversité de domaines de compétences.
La mission des employeurs de la FPT est d'assurer un service public de proximité en étant à l'écoute des attentes des citoyens.
Ces différents domaines de compétences correspondent à environ 231 métiers : responsable qualité, développeur, chargé de communication, assistant de gestion financière, responsable des ressources humaines, gestionnaire des marchés publics, animateur culturel, agent de police municipale, sapeur-pompier…

L'itinéraire professionnel du fonctionnaire territorial peut se dérouler en plusieurs étapes durant lesquelles il est susceptible :

- d'exercer divers métiers, selon son poste d'affectation
- de progresser dans sa carrière par avancement d'échelon ou par avancement de grade, à l'ancienneté ou par examen professionnel
- d'évoluer en accédant à un cadre d'emplois de catégorie supérieure, par concours interne ou promotion interne, avec ou sans examen professionnel.

La continuité de la carrière du fonctionnaire territorial n'est interrompue ni par le changement d'employeur ni par le changement d'activité.

<u>Les institutions de la FPT</u>

La loi n°2007-209 du 19 février 2007 a considérablement modifié l'architecture institutionnelle de la Fonction Publique Territoriale. Le législateur a recentré le CNFPT sur sa mission principale de formation des agents publics, ce qui s'est traduit par le transfert de certaines compétences de gestion des fonctionnaires de catégorie A aux CDG.
La loi du 19 février 2007 érige ainsi les centres de gestion en opérateurs principaux de l'emploi public local en renforçant leur champ de compétences et en prévoyant la coordination de certaines missions à un niveau supra-départemental.

❖ Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT)

Le conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) est un organisme paritaire composé de représentants des organisations syndicales et des employeurs publics territoriaux.

Véritable instance de dialogue social, le CSFPT est un des organes où s'exerce le droit à participation des fonctionnaires territoriaux.
Il possède à la fois un rôle consultatif, un pouvoir de proposition et d'étude et un rôle de représentation des employeurs publics locaux.

Le CSFPT est composé de quarante membres titulaires :

- vingt représentants des collectivités : les sièges sont répartis en fonction de la démographie et des effectifs de fonctionnaires des collectivités concernées
- vingt représentants du personnel désignés par les organisations syndicales. Les sièges sont répartis entre elles proportionnellement au nombre de voix qu'elles ont obtenues aux élections organisées pour la désignation des représentants du personnel aux comités techniques.

Lors des délibérations du CSFPT, un représentant du Ministre chargé des Collectivités territoriales est présent.

Le CSFPT est obligatoirement consulté pour avis :

- des projets de loi ou ordonnances relatifs à la fonction publique territoriale
- des projets de décret intéressant les agents territoriaux.

Il examine toute question relative à la FPT dont il est saisi, soit par le tiers de ses membres, soit par le Ministre chargé des Collectivités territoriales.

Il peut aussi formuler des propositions notamment en matière statutaire.

Il est associé à l'élaboration des rapports gouvernementaux sur les rémunérations, les mesures prises en faveur de l'égalité des sexes et sur l'application du temps partiel.

Le CSFPT procède à toutes études sur l'organisation et le perfectionnement de la gestion des ressources humaines des collectivités territoriales.

Les membres représentant les collectivités territoriales forment le collège employeurs. Ce dernier est consulté par le Gouvernement sur toute question relative à la politique salariale ou à l'emploi public local.

❖ Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)

Le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT) est un établissement public national à caractère administratif.

Des délégations régionales ont été instituées par le CNFPT réparties sur tout le territoire national. Ces délégations ont créé 66 antennes départementales.
Chacune des délégations est dirigée par un délégué régional pouvant faire toute proposition en matière de formation et donnant son avis sur le budget de la délégation régionale.

Les missions du CNFPT sont principalement axées vers la formation des agents territoriaux.

- *Une mission de formation*

Les textes distinguent d'une part les formations statutaires obligatoires qui interviennent notamment en début de carrière ou dans le cadre de l'adaptation aux emplois occupés et d'autre part, les formations facultatives organisées à l'initiative de l'agent ou de son employeur.

La mission de formation est assurée directement par le CNFPT et ses délégations ou par conventionnement avec des organismes de l'Etat comme les IRA (Instituts régionaux de l'administration), des personnes morales de droit privé…

Le CNFPT assure différentes formations :

La formation initiale : celle-ci doit intervenir au cours de l'année de nomination et préalablement à la titularisation éventuelle, dans une optique de découverte de l'environnement territorial.
Le législateur a souhaité en 2007 que tous les agents territoriaux, en particulier ceux de catégorie C, jusqu'alors exclus de ce type de dispositifs, puissent bénéficier d'une formation d'intégration.

La formation continue : le CNFPT définit les programmes d'action de la formation professionnelle des agents, et les actions de professionnalisation dispensées tout au long de la carrière des agents.

La préparation au concours : le CNFPT assure la préparation aux concours et examens professionnels de la fonction publique territoriale.

Afin de mettre en œuvre toutes ces actions de formation, le CNFPT dispose de deux écoles destinées à la formation des cadres territoriaux. Il s'agit des ENACT qui sont au nombre de 4 (Angers, Dunkerque, Montpellier et Nancy), et de l'INET qui est situé à Strasbourg.

- *Une mission de gestion des agents de catégorie « A+ »*

Concernant les cadres d'emplois des administrateurs territoriaux, des conservateurs territoriaux des bibliothèques, des conservateurs territoriaux du patrimoine et des ingénieurs territoriaux en chef, le CNFPT exécute les missions suivantes :

- l'organisation des concours et examens professionnels
- la gestion de la bourse nationale des emplois
- la prise en charge des fonctionnaires momentanément privés d'emploi
- la prise en charge et reclassement des fonctionnaires devenus inaptes.

- *Les autres missions*

Le CNFPT assure par ailleurs la mise en œuvre des procédures de reconnaissance de l'expérience professionnelle, le suivi des demandes dont il est saisi pour la validation des acquis de l'expérience, et gère un observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale.

❖ Les Centres de Gestion de la fonction publique territoriale

Les Centres de Gestion sont des établissements publics locaux, à caractère administratif. Ils sont dirigés par un conseil d'administration dont les membres sont des représentants de collectivités territoriales, d'établissements publics locaux, d'EPCI. Contrairement au CNFPT, l'organe exécutif n'est pas paritaire. C'est un organe « employeurs ».

Leur mission générale est la gestion des ressources humaines des collectivités territoriales qui relèvent de leur ressort géographique.

Certaines collectivités et établissements publics sont affiliés obligatoirement aux CDG.

Il s'agit des :

- communes et établissements publics locaux ou intercommunaux de moins de 350 fonctionnaires à temps complet
- communes et établissements n'employant que des fonctionnaires à temps non complet
- communes et établissements n'employant que des agents non titulaires
- OPA et caisses de crédit municipal pour leurs fonctionnaires territoriaux selon les mêmes conditions qu'une collectivité
- les communes d'origine d'un EPCI à taxe professionnel unique employant moins de 300 fonctionnaires à temps non complet.

Les autres collectivités peuvent bénéficier de leurs prestations si elles le souhaitent en s'affiliant volontairement :

- les communes et établissements publics employant au moins 350 fonctionnaires à temps complet
- le département et la région
- les établissements publics administratifs départementaux, interdépartementaux, syndicats mixtes
- les établissements publics administratifs régionaux ou interrégionaux qui ont le siège dans la région.

Les collectivités et établissements non affiliés au CDG peuvent également délibérer pour bénéficier de cinq missions d'appui à la gestion des ressources humaines mises en œuvre depuis l'entrée en vigueur de la loi du 12 mars 2012.

Dans le domaine de la gestion des ressources humaines, le Centre de Gestion apparait comme l'établissement de proximité au service des collectivités.

Les CDG assurent une mission générale d'information sur l'emploi public territorial et sont chargés, à partir du diagnostic de la gestion des ressources humaines dans leur territoire, d'élaborer les perspectives à moyen terme d'évolution de l'emploi, des compétences et des besoins de recrutement. Ils organisent en se coordonnant aux niveaux régional et national, les concours de catégories A, B ou C (hormis les A+). Au-delà de ces missions générales, les CDG accomplissent des missions importantes concernant la carrière et la mobilité des agents (reclassement ou prise en charge des fonctionnaires momentanément privés d'emplois).

Les droits et les obligations des agents

Les agents territoriaux jouissent de droits fondamentaux, au même titre que tous les citoyens. Par ailleurs, ils bénéficient de droits particuliers, comme le droit à être protégés ou celui d'être rémunérés après service fait.

Dans l'exercice de leurs fonctions au sein des collectivités territoriales, les agents publics sont soumis à un certain nombre d'obligations, qui cohabitent, dans un équilibre délicat, avec les droits inhérents à leur statut.

- Les obligations du fonctionnaire

- *Obligation d'assurer les fonctions*

L'obligation d'exercice se définit comme l'obligation pour l'agent public de consacrer son activité professionnelle à l'exercice des fonctions correspondant à son emploi, et ce, conformément aux instructions de son supérieur hiérarchique ainsi qu'aux mesures prises pour l'organisation de son service.
Cette obligation découle directement du principe de continuité du service public.

L'agent doit être présent à son poste et ne peut en aucun cas le quitter sans autorisation de sa hiérarchie. Il doit exécuter l'ensemble des tâches qui lui sont confiées de manière correcte et continue.

- *Obligation d'obéissance hiérarchique*

L'agent doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public.

- *Obligation de neutralité*

Le principe de neutralité du service public interdit au fonctionnaire de faire une propagande quelconque dans le cadre de sa fonction.

L'agent doit adopter vis-à-vis des administrés un comportement indépendant de ses opinions politiques, religieuses ou philosophiques.

- *Obligation de réserve*

Afin de respecter le principe de subordination hiérarchique et de neutralité du service public, les agents doivent éviter toute manifestation d'opinion de nature à porter atteinte à l'autorité de la fonction.

La réserve n'a pas trait uniquement à l'expression des opinions. Elle impose également d'éviter en toutes circonstances les comportements portant atteinte à la considération du service public à l'égard des administrés et des usagers.

- *Obligation de probité*

Sauf dérogation, le fonctionnaire ne peut pas prendre, par lui-même ou par personne interposée, dans une entreprise soumise au contrôle de l'administration à laquelle il appartient ou avec laquelle il est en relation, des intérêts de nature à compromettre son indépendance.

Le devoir de probité ou de désintéressement va beaucoup plus loin que la stricte interdiction des cumuls de fonctions ou de rémunérations.

- *Non cumul d'activités professionnelles*

Les agents publics consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle à leurs tâches; ils ne peuvent exercer à titre professionnel une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit.

Le principe d'interdiction de cumul d'emplois est applicable aux fonctionnaires et aux agents non titulaires, occupant un emploi à temps complet ou à temps non complet.

Toutefois, les textes législatifs et réglementaires ont instauré des possibilités de cumul d'activités.

- *Obligation de dignité*

La vie privée du fonctionnaire ne doit pas révéler de comportement qui nuirait à l'exercice normal de ses fonctions au point de l'entraver ou de le rendre impossible.
Ainsi, l'accueil des usagers impose de la part des agents le respect d'une obligation de correction et de dignité, dans sa tenue, dans ses agissements, dans ses propos et dans sa vie privée.

- *Respect du secret professionnel*

Les fonctionnaires sont tenus au secret professionnel dans le cadre des règles instituées dans le code pénal.

On entend par secret professionnel l'obligation, pour les personnes qui ont eu connaissance de faits confidentiels, dans l'exercice ou à l'occasion de leurs fonctions, de ne pas les divulguer.

Certaines dérogations au secret sont prévues par la loi. Ainsi, les fonctionnaires doivent dénoncer les crimes et délits dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions.

Le secret professionnel peut également être levé par le bénéficiaire du secret qui autorise sa divulgation.

- *Obligation de discrétion professionnelle*

Les agents doivent faire preuve de discrétion professionnelle pour tous les faits, informations ou documents dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.

Ce principe, institué dans l'intérêt du service, doit se concilier avec celui de libre accès aux documents administratifs.

- *Obligation d'informer le public*

Toute personne a le droit d'obtenir communication des documents détenus par une administration, quels que soient leurs formes ou supports. L'accès aux documents est la règle et la non-communication l'exception.

❖ Les droits du fonctionnaire

- *Droit à une rémunération pour service fait*

Les fonctionnaires et les agents non titulaires ont un droit à rémunération s'ils respectent la règle du service fait.

Sous réserve de l'appréciation du juge, les agents territoriaux sont en situation d'absence de service fait uniquement lorsqu'ils s'abstiennent d'accomplir tout ou partie de leurs heures de service.

- *Liberté syndicale*

Le droit syndical est garanti à chaque citoyen par l'alinéa 6 du préambule de la Constitution de 1946. Cette liberté est réaffirmée par le Statut général des fonctionnaires pour les titulaires et les non-titulaires.
Ainsi, les agents peuvent librement créer des organisations syndicales, y adhérer et y exercer des mandats.

- *Droit de grève*

Le droit de grève a été reconnu par le préambule de la Constitution de 1946 et confirmé par le préambule de la Constitution de 1958.
La grève des agents publics est en principe licite à condition d'avoir pour objet la défense des intérêts professionnels.
Les limitations du droit de grève, notamment pour assurer la continuité du service, sont effectuées par le pouvoir règlementaire sous le contrôle du juge.

- *Droit de retrait*

Un agent qui a un motif raisonnable de penser que sa situation de travail présente un danger grave et imminent pour sa vie ou pour sa santé ou qui constate une défectuosité dans les systèmes de protection, en avise immédiatement son supérieur hiérarchique.
Il peut se retirer d'une telle situation.

Aucune sanction ne peut être prise, aucune retenue de rémunération ne peut être effectuée à l'encontre d'agents qui se sont retirés d'une situation de travail dont ils avaient un motif raisonnable de penser qu'elle présentait un danger grave et imminent pour leur vie ou pour leur santé.

- *Liberté d'opinion*

La liberté d'opinion est garantie aux fonctionnaires. Aucune distinction ne peut être faite entre les fonctionnaires, en raison de leurs opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses, de leur sexe ou de leur appartenance ethnique.
La liberté d'opinion est en principe absolue. Toutefois, elle s'exerce dans le respect des principes de neutralité et de réserve.

- *Droit à la protection fonctionnelle*

Les agents publics ont droit à une protection et le cas échéant à une réparation lorsqu'ils ont fait l'objet, à l'occasion de leurs fonctions, de menaces, d'outrages, de voies de fait, d'injures ou de diffamations.

Ils ont droit à une protection, dans certaines circonstances, en cas de poursuites pénales et civiles engagées par un tiers pour faute de service.

Bilan de 30 ans d'application du Statut de la FPT

De manière générale, les objectifs de l'époque ont été atteints :

- La FPT n'est plus traitée de manière inégalitaire par rapport à la FPE, elles se situent sur un niveau égal
- Des passerelles sont ouvertes entre les trois versants de la fonction publique et la mobilité est facilitée
- Les trois versants de la fonction publique répondent à une logique de carrière.

Le statut de la fonction publique a été un progrès. Il a permis la clarification de l'organisation de la fonction publique territoriale, ainsi que l'amélioration des conditions d'emploi des agents publics des collectivités territoriales.
Le statut général des fonctionnaires est porteur d'une certaine vision du service public. Il traduit les valeurs d'égalité des citoyens, de continuité de l'action publique et d'adaptabilité. Les agents publics portent ces valeurs républicaines essentielles de même que les employeurs publics.

La construction de 1984 a fait ses preuves. Il a fallu l'adapter aux circonstances, aux évolutions des besoins, aux évolutions des textes. Cette adaptabilité est une des forces de la FPT.

Elle a permis l'intervention de différentes lois pour maintenir l'équilibre entre autonomie de gestion des collectivités territoriales et logique unitaire du statut.

C'est également la capacité d'adaptation qui a garanti le suivi des mouvements de décentralisation.

De nombreuses réformes ces dernières années attestent de son adaptabilité :

- Loi du 2 février 2007 qui impacte notamment la formation professionnelle et celle des cumuls
- Loi du 19 février 2007 qui modifie l'architecture des institutions de la FPT et leurs missions
- Loi du 3 août 2009 concernant la mobilité
- Loi du 5 juillet 2010 sur la rénovation du dialogue social
- Loi du 12 mars 2012 sur la stabilisation des emplois des contractuels et la lutte contre les discriminations hommes/femmes.

Loi n°2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique

Cette loi a été promulguée le 2 février 2007 et publiée au Journal officiel_du 6 février 2007.

Le texte définitif avait été adopté le 23 janvier 2007, l'Assemblée nationale ayant adopté en deuxième lecture, sans modification, le texte adopté en première lecture par le Sénat le 21 décembre 2006.

Cette loi permet la mise en oeuvre de l'accord conclu le 25 janvier 2006 avec 3 organisations syndicales représentatives de la fonction publique (CFDT, CFTC et UNSA), accord traitant du déroulement de la carrière des fonctionnaires, de la prise en compte de l'expérience professionnelle et de la formation.

Un droit individuel à la formation est institué au profit des agents des 3 fonctions publiques, la prise en compte des acquis de l'expérience professionnelle dans les parcours professionnels est autorisée (en se substituant à une épreuve de concours par exemple).

Les règles de mise à disposition des fonctionnaires sont aménagées de façon à faciliter la mobilité : la mise à disposition d'une fonction publique à une autre devient possible (entre fonction publique d'Etat, fonction publique territoriale et fonction publique hospitalière), un employeur devra rembourser la rémunération d'un agent mis à disposition hors administration.

Des dispositions adaptant les règles applicables aux fonctionnaires en matière de déontologie et de cumuls d'activité sont également prévues :

- renforcement de la compétence de la Commission de déontologie chargée de juger de la compatibilité entre une activité privée et une fonction préalablement exercée au sein d'une collectivité publique. Après un avis de compatibilité, l'agent ne pourra plus être poursuivi pour prise illégale d'intérêt.

- réduction du délai d'incompatibilité entre une fonction de responsabilité dans l'administration et un emploi dans le secteur privé

- possibilité de cumuler pendant un an activité publique et activité privée pour créer ou reprendre une entreprise.

Loi n°2007-209 du 19 février 2007 relative à la Fonction Publique Territoriale

La loi n°2007-209 du 19 février 2007 modifie en profondeur la fonction publique territoriale en réformant certains aspects de son organisation institutionnelle, mais aussi bon nombre de règles relatives à la formation, au recrutement, à la carrière, et au régime d'action sociale des agents de la fonction publique territoriale.

Cette réforme est l'aboutissement de travaux de réflexion et de concertation engagés depuis plusieurs années dans le but de moderniser la fonction publique.

- Les modifications affectant la formation professionnelle des agents territoriaux

La nouvelle présentation des actions de formation fait apparaître un regroupement des formations obligatoires prévues par les statuts particuliers des cadres d'emplois. Elles comprennent les formations « d'intégration » destinées à fournir aux fonctionnaires territoriaux de toutes catégories « l'acquisition d'un socle minimum de connaissances sur l'environnement territorial afin d'offrir à chacun une culture commune » et les formations «de professionnalisation », couvrant désormais l'ensemble de la carrière du fonctionnaire à périodes régulières, en particulier à l'occasion d'une affectation à un poste de responsabilité.

Outre les formations imposées par les statuts particuliers, la loi prévoit quatre autres catégories d'actions de formation facultatives :

- Les formations « de perfectionnement », dont l'objectif est de permettre le développement ou l'acquisition de nouvelles compétences
- Les formations de préparation aux concours et examens professionnels
- La formation « personnelle », destinée à satisfaire des projets professionnels ou personnels de l'agent.
- Les « actions de lutte contre l'illettrisme et pour l'apprentissage de la langue française ».

L'octroi de ces différentes actions de formation s'effectue sous réserve des nécessités du service, par appréciation de l'autorité territoriale.

La loi du 19 février 2007 permet désormais aux fonctionnaires territoriaux de réaliser des bilans de compétences, ceci afin de prendre en compte les formations professionnelles déjà suivies pour adapter les prochaines et afin de valoriser les acquis dans les procédures de promotion interne.

L'une des principales innovations de la loi du 19 Février 2007 est la création du droit individuel à la formation (DIF) dans la fonction publique territoriale. Son objectif est de renforcer l'accès de tous les agents à la formation.

La loi du 19 février 2007 impose la création d'un livret individuel de formation pour « tout agent de la fonction publique territoriale occupant un emploi permanent ». Ce livret doit retracer le parcours de formation de l'agent durant toute sa carrière.

La loi met en place certains droits à absence visant à permettre l'application de la procédure de validation des acquis de l'expérience (VAE).

- Les modifications affectant les institutions de la fonction publique territoriale

La grande rupture introduite par la Loi du 19 février 2007 concerne surtout l'organisation des institutions de la Fonction Publique Territoriale c'est à dire pour l'essentiel du CNFPT et des CDG.
L'intention du législateur est de recentrer le CNFPT sur sa mission de formation, au point d'en faire un organisme dédié à cette question.
Néanmoins, il continue d'assurer de façon résiduelle certaines missions de gestion au profit des emplois de catégorie A +.

Concernant les Centres de Gestion, l'intention du législateur est de recentrer les interventions de ces derniers sur les questions d'emplois, en renforçant leurs compétences, et en améliorant
leur capacité d'intervention par la coopération à un niveau au moins régional.

La loi du 19 février 2007 charge les centres de gestion d'une mission globalisée en matière d'emploi territorial :
➡ établir un bilan de la situation de l'emploi public territorial et de la gestion des ressources humaines dans leur ressort
➡ élaborer les perspectives à moyen terme d'évolution de cet emploi, des compétences, et des besoins de recrutement.

La rédaction de la loi du 19 février 2007 permet désormais de mieux distinguer les missions obligatoires réalisées pour le compte des seules collectivités affiliées et celles accomplies pour l'ensemble des collectivités. Le principal apport de ce texte est l'extension aux fonctionnaires de la catégorie A de missions qui ne concernaient jusqu'à présent que les fonctionnaires de catégories B et C : l'organisation des concours et des examens professionnels, la bourse de l'emploi, la gestion des inaptes et des FMPE.

La loi du 19 février 2007 complète l'éventail des interventions que les centres de gestion peuvent assurer de manière facultative pour le compte des collectivités ou établissements qui en font la demande.

Une nouvelle rédaction de l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984 est adoptée.

Les interventions du CDG s'étendent notamment :

➡ à la mise à disposition d'agents chargés de la fonction d'inspection (ACFI) dans le domaine de l'hygiène et de la sécurité
➡ à l'action sociale et à la protection sociale complémentaire
➡ à la gestion administrative des comptes épargne-temps
➡ à la création « des services de médecine préventive ou des services de prévention des risques professionnels » par les Centres de gestion pour les mettre à la disposition des collectivités et établissements qui en font la demande.

La loi du 19 février 2007 institutionnalise une organisation des centres de gestion au niveau régional ou interrégional, en imposant la désignation d'un centre de gestion coordinateur lors de l'élaboration d'une charte.
Cette dernière détermine également les modalités d'exercice des missions que les centres de gestion décident de gérer en commun. Cette coordination est obligatoire pour les missions exercées en direction des agents de catégorie A.

Une nouvelle disposition permet aux départements et aux régions de s'affilier volontairement aux CDG pour leurs seuls personnels des collèges et des lycées qui leurs ont été transférés.

- D'autres modifications importantes affectent la gestion des agents territoriaux

Le chapitre III de la loi du 19 février 2007 comporte diverses dispositions statutaires visant à assouplir les modalités de gestion des agents territoriaux.

Ces modifications interviennent dans le respect de principes fédérateurs fixés par les lois modifiées du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaire relatives à la fonction publique territoriale et du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents territoriaux. Ces modifications portent sur les domaines suivants : concours, emplois fonctionnels, recrutement de personnes en situation de handicap, promotion interne, avancement de grade, mutation d'agents titularisés depuis moins de 3 ans, temps non complet, instances paritaires et droit syndical, le régime indemnitaire, l'action sociale, la prévention des risques professionnels, les sanctions disciplinaires.

- La question des agents non-titulaires

La loi ajoute deux nouvelles possibilités d'emploi d'agents contractuels :

- Dans les communes de moins de 1 000 habitants, il est maintenant possible de confier le secrétariat de mairie à un agent non titulaire, quelle que soit la durée du temps de travail

- Dans les communes de moins de 2 000 habitants et les groupements de communes de moins de 10 000 habitants, il est possible de nommer un non titulaire « lorsque la création ou la suppression d'un emploi dépend de la décision d'une autorité qui s'impose à la collectivité en matière de création, de changement de périmètre ou de suppression d'un service public ».

La loi confirme que la durée de ces contrats est de 3 ans maximum. Au bout de 6 ans, ils sont reconduits par décision expresse et pour une durée indéterminée.

La loi du 19 février 2007 revalorise le statut des CDI.
La loi prévoit la possibilité de revalorisation de la rémunération des agents en CDI. Tous les 3 ans celle-ci fait l'objet d'un réexamen, au vu des résultats de l'évaluation.
L'agent non titulaire en CDI doit bénéficier d'une évaluation au minimum tous les 3 ans. Celle-ci donne lui à un compte rendu portant sur les résultats professionnels au regard des objectifs fixés. L'évaluation est aussi l'occasion pour l'agent d'évoquer ses besoins en formation.

En cas de changement d'emploi au sein de la même collectivité ou du même établissement, un agent non titulaire qui bénéficiait d'un contrat à durée indéterminée peut conserver ce statut.

En effet, l'autorité territoriale peut par décision expresse et dans l'intérêt du service, maintenir le bénéfice de la durée indéterminée prévue au contrat si les nouvelles fonctions définies au contrat sont de même nature que celles exercées précédemment.

La loi indique également que les agents non titulaires sous contrat à durée indéterminée pourront être mis à disposition d'une autre collectivité**,** pour assurer des fonctions de même nature que celles exercées dans la collectivité.

L'agent non titulaire sous contrat à durée indéterminée n'a pas de « carrière » au sens où on l'entend pour les fonctionnaires mais il peut désormais solliciter un congé de mobilité, d'une durée de trois renouvelable une fois sans que la durée ne puisse excéder six ans, afin d'être recruté par une autre personne morale de droit public.

Loi n°2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique, dite loi de mobilité

Le texte énumère des dispositions visant à supprimer les obstacles juridiques et statutaires à la mobilité des fonctionnaires :

- simplification et systématisation des possibilités de détachement et d'intégration des fonctionnaires dans des corps et emplois appartenant à la même catégorie

- possibilité d'intégrer directement un autre corps lorsque les conditions pour y être détachés sont remplies

- maintien des avantages acquis dans le cadre des différents emplois occupés pendant la mobilité.

Des dispositions visant à assurer la continuité du service tout en permettant son adaptation sont prévues :

- possibilité de recourir au remplacement d'un fonctionnaire momentanément absent par un agent contractuel ainsi que de recourir à l'intérim dans les 3 fonctions publiques (fonction publique d'Etat, fonction publique territoriale et fonction publique hospitalière) et plus seulement dans les hôpitaux

- élargissement des possibilités de cumul d'emplois à temps partiel

- aides à la réorientation professionnelle des fonctionnaires dont les services sont réorganisés.

Un fonctionnaire dont le poste est supprimé pourra être mis en disponibilité d'office ou admis à la retraite s'il a refusé trois offres d'emploi public "correspondant à son grade et à son projet personnalisé d'évolution professionnelle, et tenant compte de sa situation de famille et de son lieu de travail habituel".

Différents outils financiers visent à encourager l'utilisation du droit à la mobilité ou à faciliter la mobilité obligée :

- maintien du plafond indemnitaire des agents contraints à la mobilité du fait d'une réorganisation lorsqu'il est plus favorable que celui du nouvel emploi

- création de primes (fixées par décret) pour les agents mutés du fait de réorganisations de services

- création d'une indemnité de départ volontaire.

Est également prévue la possibilité pour la Commission de déontologie de la fonction publique de s'auto-saisir lors du départ d'un agent public vers le secteur privé.

Loi n°2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social

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 ».

Le principe de participation, défini à l'article 9 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983, se concrétise dans la création d'organismes consultatifs où siègent les délégués des fonctionnaires, et porte sur *« l'organisation et le fonctionnement des services publics, l'élaboration des règles statutaires et l'examen des décisions individuelles relatives à leur carrière ».*

En application du droit à la participation, des représentants des personnels de la fonction publique siègent au sein :

- du Conseil commun de la fonction publique
- des conseils supérieurs de la fonction publique (CSFP)
- des commissions administratives paritaires (CAP)
- des comités techniques (CT) – ex comités techniques paritaires
- des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT).

En 2002, dans un livre blanc, 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 comme les commissions administratives paritaires et les comités techniques paritaires, apparaissait comme trop formel et comme n'abordant pas obligatoirement l'ensemble des questions intéressant la situation des agents de la Fonction Publique.

A partir du Livre blanc et au terme de plusieurs cycles de concertation conduits avec les organisations syndicales, un groupe de travail sur la modernisation du dialogue social est mis en place par le Ministère de la fonction publique en septembre 2006.

Relancés à l'automne 2007 dans le cadre des conférences sociales « Service public 2012 », les travaux de réforme du dialogue social ont ouvert la voie de négociations.

Le dialogue social trouve l'origine de son mouvement récent de rénovation dans les accords de Bercy de 2008 traduits partiellement par la loi du 5 juillet 2010 qui a fait évoluer la place du paritarisme et celle de la négociation collective.

Signés 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), ces accords s'inscrivent dans une démarche en cohérence avec la « position commune » sur la représentativité du 10 avril 2008 et la loi du 20 août 2008 qui ont trait au secteur privé.

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

Le premier chantier a 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 favorise la promotion des personnels investis de mandats syndicaux.

La loi vise 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.

La loi du 13 juillet 1983 ne reconnaissait que la négociation salariale, désormais la négociation est 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.

La loi du 5 juillet 2010 promeut 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 précise les critères déterminant les conditions de la validité politique d'un accord. En vertu du statut légal et réglementaire, les accords signés entre le Gouvernement et les organisations syndicales n'ont pas de valeur juridique, ils nécessitent, pour être mis en œuvre, l'adoption d'une disposition législative ou réglementaire.

La loi ne revient pas sur la validité juridique des accords mais précisent les critères de leur validité politique et pose 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 est négocié, seront valides.

Ce dispositif concerne les principales instances de concertation de la Fonction Publique : comités techniques (CT) et commissions administratives paritaires (CAP), comités consultatifs nationaux (CCN).

La loi du 5 juillet 2010 consacre l'élection comme source de la représentativité et de la légitimité des organisations syndicales.

Elle modifie les conditions de représentativité et d'accès aux élections des organisations syndicales dans les différentes fonctions publiques : tous les syndicats légalement constitués depuis au moins deux ans et satisfaisant aux conditions de respect des valeurs républicaines et d'indépendance pourront présenter des candidats.

Parmi les autres dispositions de la loi du 5 juillet 2010 figurent :

- La création d'un Conseil Commun de la Fonction Publique en vue de promouvoir le dialogue social inter-fonctions publiques. Ce conseil consultatif, présidé par le Ministre en charge de la Fonction Publique, n'a pas vocation à se substituer aux trois Conseils Supérieurs de la Fonction Publique. Ses compétences sont de deux ordres : il peut être saisi de toute question d'ordre général commune aux trois fonctions publiques et est obligatoirement saisi des projets de loi, d'ordonnance et lorsqu'une disposition législative le prévoit, des projets de décrets dès lors que ces projets sont communs aux trois fonctions publiques.

- La réforme des comités techniques

  Les comités techniques peuvent être créés à tous les niveaux d'administration, si un sujet d'intérêt collectif le requiert. Afin de favoriser la représentation la plus légitime et la plus efficace possible de l'administration, le paritarisme numérique au sein de ces instances est supprimé.
  Les comités techniques voient leurs attributions élargies : ils seront obligatoirement consultés sur les questions relatives aux effectifs, aux emplois et aux compétences des agents, sur les questions statutaires, les grandes orientations en matière de politique indemnitaire, la formation et le développement des compétences, l'insertion professionnelle, l'égalité professionnelle et la lutte contre toutes les discriminations.

- La création de comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail dans la Fonction Publique de l'État et la Fonction Publique Territoriale, sur le modèle des instances existant dans la Fonction Publique Hospitalière et le secteur privé.

- Le renforcement des garanties de carrière des agents investis de mandats syndicaux, avec la prise en compte des compétences acquises dans l'exercice d'un mandat syndical au titre des acquis de l'expérience professionnelle dans le cadre des concours internes ou des promotions de corps par voie d'inscription sur un tableau d'avancement ou d'examen professionnel. La loi supprime par ailleurs les obstacles juridiques à la promotion interne des personnels consacrant la totalité de leur temps de service à l'activité syndicale.

Loi n°2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique

La loi n°2012-347 du 12 mars 2012 a été publiée au journal officiel le 13 mars 2012.

Ce texte met en oeuvre le protocole d'accord du 31 mars 2011 portant sécurisation des parcours professionnels des agents contractuels dans les trois versants de la fonction publique.

Riche de 49 articles, ce plan de titularisation qui apparait comme un texte consensuel prévoit :

- la mise en place dans les trois fonctions publiques d'un nouveau plan de titularisation avec l'ouverture, durant quatre ans, jusqu'au 13 mars 2016, de voies professionnalisées d'accès aux corps et cadres d'emplois
- le développement de la cdi-sation
- la rationalisation des hypothèses de recours à des agents contractuels et la redéfinition des conditions de durée et de renouvellement des contrats.

Cette loi prévoyait un plan de résorption de l'emploi précaire qui se constituait de deux dispositifs :

1. la transformation de plein droit du contrat en cours en contrat à durée indéterminée au 13 mars 2012 pour les agents non titulaires qui remplissaient certaines conditions :

- Etre recrutés sur l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 quelle que soit la durée hebdomadaire de travail

- Etre en fonction (ou bénéficier de l'un des congés prévus par le décret 15 février 1988 relatif à la situation des agents non titulaires) auprès du même employeur depuis au moins 6 ans entre le 13 mars 2004 et le 12 mars 2012.

Pour les agents âgés de 55 ans au moins à la date de publication de la loi leur contrat était automatiquement transformé en CDI s'ils avaient au moins 3 ans de services auprès de leur employeur entre le 13 mars 2008 et le 12 mars 2012.
Cette première étape était applicable immédiatement depuis le 13 mars 2012.

2. le dispositif de titularisation avec la création de voies professionnalisées de titularisation pour les agents en contrat à durée indéterminée ou en contrat à durée déterminée sous réserve qu'ils remplissent certaines conditions.

En effet, ce dispositif de titularisation (nomination stagiaire) est accessible aux catégories d'agents suivants :

➔ les agents en contrat à durée indéterminée (CDI) au 13 mars 2012 dès lors qu'ils sont sur un emploi à temps complet ou à temps non complet dont la quotité de temps de travail est au moins égale à 50% d'un temps complet

➔ les agents en contrat à durée déterminée (CDD) qui ont bénéficié, au 13 mars 2012, de la transformation de leur CDD en CDI en application de l'article 21 de la loi du 12 mars 2012 dès lors qu'ils sont sur un emploi à temps complet ou à temps non complet dont la quotité de temps de travail est au moins égale à 50% d'un temps complet

➔ les agents en CDD recrutés sur un emploi permanent à temps complet ou à temps non complet dont la quotité de temps de travail est au moins égale au mi-temps et justifiant au 31 mars 2011 d'une durée minimale de services publics effectifs accomplis auprès du même employeur, à savoir :

- soit une ancienneté au moins égale à 4 années en équivalent temps plein entre le 31 mars 2005 et le 30 mars 2011

- soit une ancienneté au moins égale à 4 années en équivalent temps plein à la date de clôture des inscriptions au recrutement auquel les agents non titulaires postulent dont au moins 2 années accomplies entre le 31 mars 2007 et le 30 mars 2011.

Par ailleurs, ces agents non titulaires doivent être en fonction au 31 mars 2011 (date de signature du protocole d'accord) ou bénéficier de l'un des congés prévus par le décret du 15 février 1988 (congé de maladie, de maternité, pour convenances personnelles, parental…).

Ce dispositif a une durée d'application de 4 ans à compter du 13 mars 2012.

La loi du 12 mars 2012 prévoit trois voies d'accès à l'emploi titulaire réservées aux contractuels justifiant des conditions précitées :
- des sélections professionnelles
- des concours réservés
- des recrutements réservés sans concours pour l'accès au premier grade des cadres d'emplois de catégorie C accessibles sans concours.

Dans tous les cas, le recrutement doit prendre en compte les acquis de l'expérience professionnelle correspondant aux fonctions auxquelles destine le cadre d'accueil intéressé.

En vue de mettre en œuvre les dispositions de la loi du 12 mars 2012, les collectivités ont été invitées, par une circulaire du 21 novembre 2011, à établir d'une part un état des lieux des personnels éligibles à la CDI-sation et à la titularisation, et d'autre part un programme pluriannuel d'accès à l'emploi titulaire en concertation avec les organisations syndicales.

Les principes fixés par la loi du 12 mars 2012 ont été complétés par voie réglementaire par le décret du 22 novembre 2012.

Perspectives après 30 ans d'application

Depuis 1983, 212 modifications législatives ont eu lieu. Ces réformes ont permis au cadre d'évoluer et ont eu un effet positif et innovateur dans de nombreux domaines (formation continue, aménagement et contrôle du travail, régularisation des indemnités, politique active de fusion des corps, rénovation du dialogue social).

Le législateur n'a jamais remis en cause le concept initial, à savoir un statut et une grille unique, ainsi qu'une mobilité entre les différents versants de la fonction publique. Ces axes ont d'ailleurs été renforcés notamment entre 2007 et 2012.

Le statut général a permis que des réformes institutionnelles aient lieu sans que les statuts des personnels n'y fassent obstacle. D'importants transferts de compétences et de personnels ont pu être organisés. L'existence d'un statut général commun a été un élément facilitateur.

La structure de la FPT a ainsi permis le développement de la décentralisation.

L'équilibre entre la parité de la fonction publique et les spécificités de la FPT est difficile. Il y a une confrontation entre une fonction publique territoriale de carrière, gouvernée par les principes d'égalité et d'unité, dotée de statuts nationaux, et le principe de libre administration des collectivités territoriales. Cet équilibre est maintenu mais il reste perfectible.

Certains points lacunaires demeurent récurrents. Ainsi, le système de carrière a été quelque peu dénaturé avec l'importance prise par le recrutement des contractuels.
Les conditions de recrutement des non titulaires ont fait l'objet de plusieurs tentatives d'encadrement. Le recours aux non titulaires demeure l'exception mais la récurrence du phénomène interroge sur la pratique. C'est dans la FPT que la part des non titulaires est la plus élevée, elle représente 19,7 % dans l'emploi total. L'emploi de non titulaires embauchés dans des conditions régulières, ou parfois dans des conditions irrégulières, reste un phénomène de masse. En outre, depuis 2005, beaucoup d'agents non titulaires sont en CDI. Cela entraîne de nouvelle problématique de gestion des ressources humaines, des agents se retrouvant employés pour une même durée et une même mission sans pour autant partager un même statut.
La loi du 12 mars 2012 tend à réduire ces situations de précarité.

Différents rapports, tels que ceux de Jacques Rigaudiot en 1992 ou de Rémy Schwartz en 1998, mettaient en avant les dysfonctionnements récurrents de la FPT. Un manque d'efficacité et de souplesse du cadre de la fonction publique territoriale est constaté.

La procédure de recrutement des agents est trop lourde, ce qui pousse au recrutement de contractuels allant ainsi à l'encontre du système de carrière.

Certaines épreuves de concours sont inadaptées aux emplois. C'est le cas du concours d'adjoint administratif, qui ne permet pas de vérifier l'aptitude du candidat au traitement de texte.

Les institutions de la fonction publique territoriale ont leurs propres dysfonctionnements.
Le CNFPT est trop centralisé et le partage de ses missions entre formation et gestion est mal défini. Les centres de gestion manquent de coordination.
Ils ne disposent pas de suffisamment de pouvoirs pour gérer les reclassements, les autorités territoriales sont maîtres de leur personnel et des nominations.

Les seuils et les ratios limitent la possibilité des collectivités d'offrir des évolutions de carrière intéressantes aux fonctionnaires.
Cela pénalise les petites et moyennes collectivités qui ne peuvent pas promouvoir leurs agents.

Enfin, la mobilité inter-filières et inter-fonctions publiques est trop peu développée.

La fonction publique doit tenter de pallier à ces problèmes persistants mais doit également faire face à de nouvelles perspectives. Tout comme les entreprises, la fonction publique se voit confrontée à des objectifs de performances prégnants dans notre société, tout en préservant les spécificités de la gestion publique.

L'intégrité, l'impartialité et le professionnalisme sont toujours d'actualité. Ces valeurs constituent des atouts essentiels.

Le statut fait des agents des collectivités territoriales des fonctionnaires de la République. L'équilibre entre les droits et les obligations des fonctionnaires constitue un socle solide de garanties pour les autorités, pour les citoyens, pour les usagers et pour les fonctionnaires.
La jurisprudence et le législateur font d'ailleurs application de ces règles déontologiques au-delà des titulaires. On peut considérer que cela constitue désormais le droit commun.
Ce raisonnement est logique. En effet, si l'on peut recruter des non titulaires il est normal qu'en tant qu'agents publics ils répondent à certaines garanties et obligations.

Suite à la publication du rapport de Bernard PECHEUR en novembre 2013, Marylise LEBRANCHU a engagé des négociations avec les organisations syndicales et les associations d'élus dans le cadre d'un agenda social.

Dans un premier temps les échanges ont porté sur :

- l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, un accord ayant été signé le 8 mars 2013 avec l'unanimité des organisations syndicales représentatives et des employeurs

- un projet de loi qui permettra, pour la première fois depuis trente ans, de revisiter l'ensemble des droits et obligations des fonctionnaires et de transposer dans la fonction publique les mesures de prévention des conflits d'intérêts
Ce projet déposé au Bureau de l'Assemblée Nationale en juillet 2013, devrait faire l'objet d'une première lecture dans les prochaines semaines

- l'abrogation du jour de carence qui figurait dans la loi de finances pour 2014

- la prévention des risques psycho-sociaux qui a conduit à la signature d'un protocole fin 2013

- l'avenir des retraites avec la promulgation de la loi n°2014-40 du 20 janvier 2014.

Lors du Conseil des Ministres du 27 août 2014, les ministres du travail et de la fonction publique ont présenté des communications relatives aux négociations sociales de 2014-2015. S'agissant de la fonction publique, l'agenda social de la rentrée 2014 a été marqué par la conduite de 2 négociations portant sur l'avenir de la fonction publique et la qualité de vie au travail. La négociation sur l'avenir de la fonction publique « doit faire franchir une nouvelle étape au statut de la fonction publique, avec une profonde rénovation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations dans les trois fonctions publiques et une réforme de la gestion des ressources humaines ».

Elle s'est déroulée jusqu'au mois de mars 2015 et a abordé les sujets de la simplification de la gestion des ressources humaines de l'Etat, du développement de la mobilité entre fonctions publiques, du renforcement de l'attractivité de la fonction publique.

La négociation sur la qualité de vie au travail, qui s'est déroulée jusqu'en novembre 2014 a permis d'aborder, dans un projet d'accord cadre, les questions relatives à l'organisation du travail, la mise en place de démarches participatives et collectives autour de projets de service et le développement de démarches locales d'amélioration des conditions de travail.

2. LES RAPPORTS SILICANI ET PECHEUR

Plusieurs rapports ont été publiés ces quinze dernières années sur la thématique de la Fonction Publique. Peuvent être cités notamment les documents suivants :

- « Le Recrutement, la formation et le déroulement de carrière des agents territoriaux : rapport au ministre de l'intérieur et au ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation », Rémy SCHWARTZ, Mai 1998
- « Fonctions publiques : enjeux et stratégie pour le renouvellement », Bernard CIEUTAT, Nicolas TENZER, Décembre 2000
- « La Fonction publique territoriale, acteur de la décentralisation, de l'aménagement du territoire et du développement local », Michel-Antoine ROGNARD, Décembre 2000
- « L'adaptation de la Fonction Publique française au droit communautaire », Jean-Michel LEMOYNE DE FORGES, Avril 2003
- « Les institutions de la Fonction Publique Territoriale », Jean COURTIAL, Juin 2003
- « Perspectives pour la fonction publique en France », Marcel POCHARD novembre 2003
- « Rapport sur la mise en oeuvre du dispositif législatif sur la fonction publique territoriale », Bernard DREYFUS, Novembre 2003
- « L'organisation et le pilotage des recrutements au sein de la fonction publique », Marine DORNE-CORRAZE, Francis ALVADO-VINAY, Corinne DESFORGES, Juillet 2008
- « Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique : faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France », Jean-Ludovic SILICANI, Avril 2008
- « Rapport à Monsieur le Premier ministre sur la fonction publique », Bernard PECHEUR, Novembre 2013

Le Livre Blanc sur l'avenir de la fonction publique, Jean-Ludovic SILICANI, Conseiller d'Etat (Avril 2008)

Le Livre Blanc sur l'avenir de la fonction publique a été remis en avril 2008 par Jean-Ludovic SILICANI, Conseiller d'Etat, aux Ministres chargés de la Fonction publique, Eric WOERTH et André SANTINI.
Ce Livre blanc constituait « l'aboutissement d'un débat national d'une ampleur sans précédent sur les valeurs, les missions et les métiers de la Fonction publique».

Le débat a impliqué les trois fonctions publiques (Etat, collectivités territoriales et hospitalière). Il s'est achevé en mars 2008 après six mois de consultations. Selon un communiqué, près de 400.000 visiteurs se sont rendus sur le site dédié (ensemblefonctionpublique.org), 20.000 contributions y ont été déposées, et plus de 30 déplacements et rencontres à Paris, en région et à l'étranger, ont été effectués par les Ministres et les rapporteurs. Une centaine d'auditions ont été conduites par le rapporteur général (Fonctionnaires, associations d'élus, représentants syndicaux, usagers, parlementaires, experts…). Il s'agissait du premier grand débat depuis 1946 sur la fonction publique.

Synthèse de cette vaste consultation nationale, le Livre Blanc de Jean-Ludovic Silicani constituait une base de travail, afin que les pouvoirs publics et les organisations syndicales de la fonction publique puissent s'engager dans une nouvelle phase: celle de la concertation et de la négociation sur l'évolution de la fonction publique française.

Le rapport de Jean-Ludovic SILICANI définit la notion de service public et les valeurs qui doivent être partagées et explicitées par tous les acteurs de la Fonction Publique et met en avant quarante propositions basées sur six grandes orientations :
- préciser, diffuser et faire vivre les valeurs du service public et de la Fonction Publique
- clarifier les missions du service public et rénover le management de la Fonction Publique
- refonder et simplifier l'organisation statutaire générale pour construire une Fonction Publique de métiers
- redéfinir la place et la nature du contrat dans la Fonction Publique pour en faire le meilleur usage
- rendre plus attractive et plus mobile la carrière des agents des trois fonctions publiques et permettre une véritable gestion des ressources humaines des collectivités publiques
- renforcer le pilotage général de la Fonction Publique.

Le Livre Blanc propose d'évoluer vers une fonction publique de métiers dans laquelle une nouvelle organisation statutaire reposant sur 7 grandes filières métiers remplacerait la segmentation fondée sur plusieurs centaines de corps.

D'autres propositions incluent:
- la création d'une charte des valeurs du service et de la fonction publics et d'une commission nationale des valeurs du service et de la fonction publics

- la professionnalisation des modes de recrutement en donnant plus de place aux compétences qu'aux connaissances trop académiques et en ouvrant les jurys de concours à des professionnels du recrutement

- la création d'un véritable marché de l'emploi public en mettant en place une «bourse de l'emploi public» sur Internet qui préciserait le ou les postes vacants, les modes de recrutement et les profils recherchés, et où les fonctionnaires pourront mettre en ligne leur CV

- le remplacement de la notation par une évaluation, devenant l'élément central de l'évolution de carrière d'un agent et notamment de sa promotion

- la reconfiguration du régime de rémunération des agents qui comprendrait deux composantes : l'une liée au grade (donc à la qualification et à l'ancienneté de l'agent), l'autre liée à son emploi, donc au contenu de ses fonctions; cette composante fonctionnelle serait constituée d'une part fixe et d'une part variable liée aux résultats.

Les quarante propositions du livre blanc

Orientation stratégique n°1 : préciser, diffuser et faire vivre les valeurs du service public et de la fonction publique

• Proposition n°1 : établir une « charte des valeurs du service public et de la fonction publique »

• Proposition n°2 : assurer l'application effective de cette charte dans l'ensemble des collectivités publiques

• Proposition n° 3 : mettre en place une commission nationale des valeurs du service public et de la fonction publique émanant des trois conseils supérieurs de la fonction publique, afin de veiller au respect des valeurs, de régler leurs éventuels conflits et de les faire vivre

Orientation stratégique n°2 : clarifier les missions du service public et rénover le management de la fonction publique

• Proposition n°4 : conserver un champ large au service public

• Proposition n°5 : poursuivre l'évolution progressive du statut des entreprises publiques

• Proposition n°6 : mieux spécialiser chaque catégorie de collectivités publiques dans l'exercice de certaines missions et renforcer les capacités de régulation de l'État

• Proposition n°7 : externaliser certaines tâches en contrôlant strictement leur exécution

• Proposition n°8 : assigner un triple objectif au management public visant les personnels, les usagers et les citoyens-contribuables

Orientation stratégique n°3 : refonder et simplifier l'organisation statutaire générale pour construire une fonction publique de métiers

• Proposition n°9 : simplifier l'organisation statutaire de la fonction publique de l'État

• Proposition n°10 : rapprocher l'organisation statutaire des trois fonctions publiques

Orientation stratégique n°4 : redéfinir la place et la nature du contrat dans la fonction publique pour en faire le meilleur usage

• Proposition n°11 : professionnaliser le recours aux agents contractuels dans la fonction publique

• Proposition n°12 : moderniser le régime des agents contractuels des collectivités publiques

• Proposition n°13 : faciliter, pour les agents, le passage réciproque entre le statut et le contrat

• Proposition n°14 : donner force obligatoire aux accords collectifs

Orientation stratégique n°5 : rendre plus attractive et plus mobile la carrière des agents des trois fonctions publiques et permettre une véritable gestion des ressources humaines des collectivités publiques

• Proposition n°15 : identifier la nature des métiers et prévoir leur évolution qualitative et quantitative

• Proposition n°16 : identifier, en amont, des viviers potentiels de recrutement et favoriser la mobilité sociale

• Proposition n°17 : moderniser l'organisation générale des recrutements

• Proposition n°18 : professionnaliser les modes de recrutement par concours externes

• Proposition n°19 : étendre la troisième voie d'accès à la fonction publique mais en réformant le dispositif actuel de recrutement

• Proposition n°20 : renforcer le rôle de la période de stage

• Proposition n°21 : créer un véritable marché de l'emploi public

• Proposition n°22 : affecter chaque agent dans le cadre d'une convention établie entre lui et son employeur

• Proposition n°23 : organiser la sortie de la fonction publique des agents devenus inemployables ou dont la valeur professionnelle est insuffisante

• Proposition n°24 : remplacer la notation par un mode d'évaluation moderne

• Proposition n°25 : faire de l'évaluation l'élément central d'évolution de la carrière

• Proposition n°26 : renforcer la sélectivité des promotions de grade

• Proposition n°27 : permettre l'accès à un cadre statutaire ou à un cadre d'emplois de catégorie supérieure sur la base d'une sélection professionnelle modernisée se substituant au concours interne

• Proposition n°28 : doter chaque organe employeur (ministère, service déconcentré, établissement public administratif) de commissions administratives paritaires permettant de statuer sur les promotions de l'ensemble de ses agents

• Proposition n°29 : distinguer, dans la rémunération des agents, une composante liée au grade et une autre liée à l'emploi

• Proposition n°30 : personnaliser la rémunération fonctionnelle en tenant compte de la difficulté du poste et des résultats de l'agent

• Proposition n°31 : mener une politique sociale exemplaire dans la fonction publique

• Proposition n°32 : optimiser le réseau des écoles de formation de la fonction publique

• Proposition n°33 : développer des formations notamment aux moments clés de la carrière

• Proposition n°34 : faire de l'information un outil important de la gestion des ressources humaines des collectivités publiques

Orientation stratégique n°6 : renforcer le pilotage général de la fonction Publique

• Proposition n°35 : renforcer le rôle de la direction générale de la fonction publique et la rattacher directement au Ministre chargé de la fonction publique

• Proposition n°36 : permettre un véritable suivi interministériel de l'encadrement supérieur de l'État

• Proposition n°37 : aller vers une plus grande responsabilité des chefs de service en matière de gestion des ressources humaines

• Proposition n°38 : mieux associer les employeurs territoriaux et hospitaliers à la définition de la politique de la fonction publique

• Proposition n°39 : créer une instance commune aux trois conseils supérieurs de la fonction publique

• Proposition n°40 : mobiliser tous les acteurs de la modernisation de la fonction publique selon une méthode similaire à celle retenue pour la réforme budgétaire (Lolf).

Rapport à Monsieur le Premier Ministre sur la Fonction Publique, Bernard PECHEUR, Conseiller d'Etat (Novembre 2013)

Bernard PECHEUR a remis son rapport sur la fonction publique au Premier ministre le 4 novembre 2013. Validant le choix d'une fonction publique statutaire, le rapport présente des propositions pour une nouvelle stratégie de gestion de la fonction publique.

A partir d'un diagnostic faisant apparaître que le cadre statutaire a des fondements solides et a fait preuve d'une réelle plasticité, le rapport indique que le statu quo n'est pas possible face aux enjeux liés à la quête de sens, la déstabilisation de la grille, la confiance ou la motivation.

« Ce constat, nuancé mais globalement inquiétant, appelle des changements et une stratégie de long terme pour la fonction publique. »

Le rapport propose une stratégie pour la fonction publique et le service public autour des principes directeurs suivants :

- Une fonction publique statutaire, unitaire et de carrière
- Le statut utilisé comme levier de motivation
- La logique de carrière a sa cohérence
- Un statut général couvrant les trois versants
- Un régime d'emploi dérogatoire au droit commun.

Six orientations sont définies :

- **fixer le cap, donner du sens à l'action publique**

  La "parole publique" doit rappeler que les services publics produisent de la valeur et ne sont pas exclusivement une charge pour la collectivité

- **assurer la confiance des citoyens dans les agents publics**

  La restauration de la confiance publique dans les fonctionnaires passe par un énoncé plus clair des droits et des obligations professionnelles des fonctionnaires et par des mesures de transparence (chartes déontologiques, décret pour organiser la procédure de recrutement sans concours de fonctionnaires de catégorie C ou de contractuels, évaluation de l'aménagement du temps de travail etc.)

- **améliorer la gouvernance de la fonction publique**

  Il s'agit d'engager une réflexion prospective périodique sur l'emploi public et la fonction publique, notamment en associant mieux les employeurs publics.

- **poursuivre la rénovation du cadre commun de gestion des trois fonctions publiques**

  Pour encourager la mobilité, une bourse commune de l'emploi public devrait être mise en place. Le rapport suggère, en outre, d'expérimenter la création d'un cadre professionnel commun aux trois fonctions publiques pour certains emplois qui correspondent aux mêmes professions (bibliothécaires, conservateurs du patrimoine ou corps et cadres d'emploi d'administration générale).

- **développer les responsabilités et mieux gérer les ressources humaines dans la fonction publique de l'État**

  Le rapport recommande de définir des périmètres ministériels administratifs stables à partir des champs de compétence des secrétaires généraux de ministères et de mettre en place des centres de responsabilité et de gestion auxquels les corps de fonctionnaires seraient directement rattachés. La politique de fusion des corps devrait aussi être relancée.

- **définir un cadre salarial motivant et assurer des parcours professionnels de qualité**

  Le rapport propose de repenser les structures des carrières et des classifications dans la perspective d'une rénovation de la grille en caractérisant les corps ou les cadres d'emploi par "niveau de fonctions" (diplôme, nature des missions responsabilités), en mettant en place deux paliers de recrutement (un pour les personnes sans expérience professionnelle, un autre pour celles ayant acquis une expérience dans le public ou le privé), en développant les échelons fonctionnels ou les échelons spéciaux et en rénovant la grille par un allongement des durées de carrière et la transformation d'une partie des primes en rémunérations indiciaires. Enfin, le rapport recommande de fixer des lignes directrices à la politique salariale. Il s'agit de veiller à la préservation du pouvoir d'achat des fonctionnaires en évitant qu'ils soient favorisés ou décrochés par rapport aux salariés du secteur privé et, dans ce cadre, le rapport n'écarte pas la possibilité de mesures générales. A propos des primes, un audit complet des dispositifs indemnitaires devrait être dressé dès 2014 afin d'engager un chantier de simplification et d'harmonisation.

Les propositions du Rapport PECHEUR

1. Fixer le cap, donner du sens à l'action publique

1.1. Des assises nationales du service public, occasion pour les plus hautes autorités de notre pays d'exposer la stratégie et la politique du Gouvernement

1.2 Des assises régionales, rassemblant responsables et cadres des trois fonctions publiques de chaque région autour de la ministre, accompagnée à chaque étape d'un ou deux ministres, permettant de ponctuer la démarche sur le terrain et d'enrichir le pilotage des grands chantiers

1.3. Des consultations ouvertes sur internet sur des thèmes choisis, faisant l'objet d'un suivi régulier

1.4. Une communication adaptée (journal des Assises du service public, site internet)

1.5. Une structure de pilotage clairement identifiée, dans laquelle la place de la DGAFP serait réaffirmée, pour mettre en oeuvre la stratégie du Gouvernement

2. Assurer la confiance des citoyens dans les agents publics

2.1 Généraliser les chartes de déontologie et les référents déontologiques :

o Rendre obligatoires, dans toutes les administrations de l'Etat, les chartes de déontologie et inciter les collectivités territoriales ainsi que les établissements publics employant des agents relevant de la fonction publique hospitalière à se doter de tels documents (qui ne concerneraient pas les professions de santé déjà soumises à des règles déontologiques propres)

o Garantir le droit de tout agent à s'adresser à un référent déontologique

o Veiller à ce que les programmes de formation des écoles administratives accordent toute sa place à la déontologie professionnelle

2.2 Rendre plus transparents et plus objectifs les recrutements de contractuels ainsi que les recrutements, sans concours, de fonctionnaires de catégorie C

o Adopter tant pour la fonction publique de l'Etat que pour la fonction publique territoriale un décret organisant la procédure de recrutement sans concours de fonctionnaires de catégorie C

o Insérer dans les décrets relatifs aux agents non titulaires des trois fonctions publiques des dispositions encadrant la procédure de recrutement de contractuels

2.3 Une bonne information du public sur le suivi des chartes de déontologie et l'exercice du pouvoir disciplinaire dans les trois fonctions publiques

o Mettre en place des outils complets et homogènes de mesure, par la DGAFP, la DGCL et la DGOS, de la mise en oeuvre des procédures disciplinaires dans les trois fonctions publiques

o Un rapport annuel rendu public

2.4. Une évaluation quinquennale de la durée et de l'aménagement du temps de travail dans les trois fonctions publiques

2.5. Garantir la transparence et la régularité des régimes indemnitaires et procéder à leur audit, tous les cinq ans, dans les trois fonctions publiques

3. Améliorer la gouvernance de la fonction publique

3.1 Une prospective de l'emploi public

o Conduire à périodicité régulière, en principe quinquennale, et sous l'égide du Commissariat général à la stratégie et à la prospective, une réflexion prospective sur l'action publique et la fonction publique à un horizon de 15 ans (évolution du service public, rôle des différentes collectivités publiques, évolution des missions et des modes d'exercice des professions, évolution démographiques, besoins nouveaux), en concertation avec les élus, les organisations syndicales, et les acteurs de la société civile

o Débattre périodiquement, au sein du Conseil commun de la fonction publique, des plans d'action de moyen terme à mener, notamment en matière de formation des agents, de modalités d'exercice des professions, d'organisation du travail

o Développer les démarches de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences

o Prévoir un débat annuel prospectif au sein des comités techniques ministériels, territoriaux et hospitaliers

o Renforcer, dans les études d'impact accompagnant les projets de lois, l'analyse des conséquences du texte en termes d'emploi public, en particulier en ce qui concerne les qualifications et les besoins de formation

o Actualiser le volet « emploi public » des études d'impact une fois les lois votées, afin de mettre en perspective l'évolution des besoins résultant des amendements votés par le Parlement

3.2 Mieux associer les employeurs publics à la préparation des décisions et négociations

o Inscrire dans la loi que les négociations salariales auxquelles participent les organisations syndicales de fonctionnaires sont « conduites par le Gouvernement, après consultation des représentants des administrations de l'Etat, des employeurs publics territoriaux et des employeurs publics hospitaliers », en modifiant l'article 8 bis du titre Ier du statut général

o Utiliser le comité de pilotage des DRH comme une instance de concertation entre employeurs de l'Etat, ce comité étant réuni avant toute négociation sociale, afin de coordonner les positions des différentes administrations

o Examiner les modalités de la représentation des collectivités territoriales dans les négociations sociales à la lumière des projets de loi de décentralisation et de la loi du 17 octobre 2013 portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes

o Examiner les modalités de la représentation des établissements publics de santé dans les négociations sociales, à la lumière du nouveau statut d'établissement public de l'Etat, qui résulte de la loi « HPST » du 21 juillet 2009

3.3 Un Conseil commun de la fonction publique plus stratégique et prospectif

o Faire du Conseil commun de la fonction publique une instance de discussion stratégique

o Débattre au sein du Conseil commun de la fonction publique, en lien avec la réflexion prospective conduite périodiquement, des plans d'action de moyen terme à mener, notamment en matière de formation des agents, de modalités d'exercice des professions, d'organisation du travail

o Prévoir, lorsqu'une réforme a vocation à être déclinée dans plusieurs fonctions publiques, un rapport annuel au conseil commun sur le déploiement de cette réforme

o Prévoir, au sein du Conseil commun de la fonction publique, un débat annuel sur les cadres professionnels communs à plusieurs fonctions publiques et les statuts d'emploi communs aux trois fonctions publiques (cf. mesures n°4.3 et 4.4)

o Donner au Conseil commun de la fonction publique compétence pour connaître des projets de textes relatifs au titre Ier du statut général des fonctionnaires et le décharger, au profit des onseils supérieurs, de ses autres missions consultatives sur les projets de textes. Cela nécessite de modifier l'article 9 ter de la loi du 13 juillet 1983, ainsi que l'article 2 du décret du 30 janvier 2012

3.4. Instituer, au sein du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat (CSFPE), un collège des employeurs de l'Etat, et modifier en conséquence l'article 13 de la loi du 11 janvier 1984 ainsi que l'article 5 du décret n° 2012-225 du 16 février 2012, afin que doit désormais recueilli l'avis des représentants des organisations syndicales, d'une part, et celui des représentants de l'administration, d'autre part

3.5. Confier au département des études et des statistiques de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) une fonction d'intégration des données statistiques concernant non seulement l'Etat, mais également les collectivités territoriales et les établissements de la fonction publique hospitalière.

4. Poursuivre la rénovation du cadre commun de gestion des trois versants de la fonction Publique

4.1 Une bourse commune de l'emploi public

o Créer un portail internet unique qui intègre ou fédère les portails existants de bourse et les complète pour permettre d'avoir connaissance de tous les emplois publics vacants à chaque instant

o Désigner la DGAFP comme chef de file et, le cas échéant, créer un groupement d'intérêt public (GIP) pour suivre et administrer la bourse, ce GIP pouvant alors être composé des différents partenaires concernés (Etat, Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), centres de gestion de la fonction publique territoriale fédérés par la Fédération nationale des centres de gestion, Fédération hospitalière de France, Pôle Emploi).

o Poser une obligation de déclaration et de publication des vacances à laquelle seraient assujettis tous les services de l'Etat, les centres de gestion de la FPT et les établissements hospitaliers. Une telle obligation pèse déjà, en vertu de l'article 41 de la loi du 26 janvier 1984, sur les collectivités territoriales, qui doivent informer les centres de gestion de toute vacance de poste, et sur les autorités investies du pouvoir de nomination dans la fonction publique hospitalière, qui doivent, en vertu de l'article 36 de la loi du 9 janvier 1986, informer l'autorité administrative compétente de l'Etat des vacances de postes.
Il s'agirait donc d'étendre cette obligation aux services de l'Etat, et de faire remonter toutes les déclarations au GIP gestionnaire du portail internet.

4.2. Un répertoire commun des emplois permettant d'harmoniser les répertoires d'emploi existant dans les différentes fonctions publiques

4.3 Des cadres professionnels communs pour certaines professions « trans-fonctions publiques »

L'article 13 de la loi du 13 juillet 1983 serait modifié pour autoriser l'institution, par décret en Conseil d'Etat, de cadres professionnels communs à deux ou trois fonctions publiques.
Ces cadres professionnels trans-fonctions publiques ont vocation à réunir, en les fusionnant, les corps ou cadres d'emploi qui, bien que relevant de fonctions publiques différentes, correspondent aux mêmes professions. Les décrets instituant les cadres professionnels pourraient déroger, après avis des conseils supérieurs concernés, à certaines des dispositions du statut général qui ne correspondraient pas aux besoins propres de la gestion de ces cadres professionnels.
Au sein d'un cadre professionnel, les fonctionnaires serviraient en situation normale d'activité. Ils seraient donc directement affectés sur un emploi de l'une des fonctions publiques concernées. Les mouvements s'opèreraient par mutation, y compris entre deux fonctions publiques.

Au sein d'un cadre professionnel, le fonctionnaire serait régi par la loi du 13 juillet 1983, à titre subsidiaire par la loi régissant la collectivité publique qui l'emploie (titres II, III ou IV), et par les dispositions du statut particulier.
Pour les fonctionnaires appartenant à ces cadres professionnels, les régimes indemnitaires resteraient fixés par les règles régissant la collectivité publique employeuse. Chaque collectivité employeuse resterait également libre de décider des avancements des fonctionnaires affectés en son sein.

Les fonctionnaires appartenant à un cadre professionnel seraient recrutés par un concours unique. Le nombre de postes ouverts au concours serait égal à la somme des besoins de chaque fonction publique concernée par le cadre professionnel. Le concours serait financé par chaque fonction publique au prorata des postes dont elle a demandé l'ouverture. Les formations seraient communes ou comporteraient des cycles communs.
Les fonctionnaires recrutés dans un cadre professionnel trans-fonctions publiques choisiraient, par ordre de mérite, la fonction publique dans laquelle ils débuteraient leur carrière. Ils s'engageraient à rester dans leur premier poste durant 3 ans.
Il ne serait créé ni commission administrative paritaire commune, ni organe de gestion commun. En revanche, le Conseil commun de la fonction publique procèderait chaque année à un suivi général de la gestion des cadres communs et des questions de principe qui pourraient apparaître.

4.4. Des statuts d'emploi communs « trans-fonctions publiques » pour certaines spécialités

La loi reconnaîtrait la possibilité de créer, par décret en Conseil d'Etat, des statuts d'emplois communs aux trois fonctions publiques et ouverts aux militaires, pour les fonctions transverses spécialisées. La décision d'implanter des emplois de ce type relèverait naturellement de chaque ministère, établissement public ou collectivité territoriale. Les agents seraient détachés dans un statut d'emploi commun pour une durée de 3 ans renouvelable deux fois.

4.5. Lever les derniers obstacles à la mobilité entre les trois fonctions publiques

o Réduire le coût d'emploi des fonctionnaires de l'Etat détachés dans les deux autres fonctions publiques

4.6. Restaurer la souplesse du détachement

o Abroger les dispositions législatives qui prévoient que le fonctionnaire réintégré dans son corps d'origine après un détachement conserve le grade et l'échelon dont il avait pu bénéficier durant son détachement (9e alinéa de l'article 45 de la loi n° 84-16 ; 2e et 3e phrases du 2e alinéa de l'article 67 de la loi n°84-53 ; 2e alinéa de l'article 55 de la loi n°86-33)

4.7. Renforcer les échanges de fonctionnaires au sein de l'Union européenne

4.8. Mieux encadrer les possibilités de recours à des non titulaires

o Affirmer dans la loi, pour les trois fonctions publiques, que le recrutement de contractuels pour occuper des emplois permanents du niveau de l'actuelle catégorie A n'est possible que sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté

o Créer un centre de gestion des agents non titulaires des autorités administratives indépendantes et des établissements publics administratifs de l'Etat, pour les structures aux effectifs réduits

o Ne pas exclure, après avoir mené une évaluation, de reconduire les dispositifs de recours à l'intérim, plutôt que de laisser se reconstituer des effectifs trop nombreux de contractuels à durée déterminée

5. Développer les responsabilités et mieux gérer les ressources humaines dans la fonction publique de l'Etat

5.1. Définir des « périmètres ministériels administratifs » stables, à partir des champs de compétence des secrétaires généraux de ministères
o Etablir par décret des périmètres ministériels administratifs, un tel périmètre étant défini comme l'ensemble des services dont un même secrétaire général coordonne l'action

o Instituer un comité technique ministériel par périmètre ministériel administratif

o Confier au secrétaire général la présidence du comité technique ministériel, le ou les ministres chargés des départements ministériels conservant la possibilité de présider

5.2. Constituer les secrétariats généraux et les grandes administrations opérationnelles de l'Etat en centres de responsabilité et de gestion

o Définir par décret en Conseil d'Etat des « centres de responsabilité et de gestion » auxquels les corps de fonctionnaires sont directement rattachés

o Chaque centre de responsabilité et de gestion, placé sous l'autorité d'un secrétaire général de ministère, d'un directeur général ou d'un directeur, recruterait, nommerait et gèrerait les fonctionnaires des corps qui lui sont rattachés

o Le statut particulier de chaque corps de fonctionnaires préciserait le centre de responsabilité et de gestion auquel il est rattaché

o Au sein d'un périmètre ministériel administratif pourraient exister un ou plusieurs centres de responsabilité et de gestion. Par exemple, au sein d'un ministère, certains corps, spécifiques à telle ou telle direction opérationnelle, seraient rattachés au directeur d'administration centrale concerné, tandis que d'autres, plus transversaux, seraient rattachés au secrétaire général du ministère.

5.3. Clarifier par décret la répartition des responsabilités et compétences entre secrétaires généraux, d'une part, et directeurs généraux et directeurs, d'autre part

5.4. Mener à l'égard des cadres supérieurs et dirigeants de la fonction publique de l'Etat une politique reposant sur l'exercice de responsabilités, le professionnalisme et les capacités d'animation

o Faire vivre le vivier de futurs cadres dirigeants actuellement en cours de constitution

o Mettre en place un cycle de formation des cadres supérieurs et en faire une condition d'accès aux emplois fonctionnels de direction de l'Etat

o Objectiver les critères et procédures de nomination dans certains emplois

5.5. Relancer la politique de fusion des corps, créer dans certains cas des commissions administratives paritaires communes et développer les corps interministériels à gestion ministérielle, en en faisant des « cadres professionnels interministériels »

o Relancer et mener à bien le processus de fusion des corps, en particulier pour les corps relevant des actuelles catégorie A et B

o Créer des CAP communes pour les corps, à faibles effectifs, ne pouvant être fusionnés, relevant du même niveau de fonctions et du même périmètre ministériel administratif

o Conforter les actuels CIGEM, renommés « cadres professionnels interministériels » en assurant, à court terme, une harmonisation indemnitaire sur la base de critères exclusivement fonctionnels

o Créer de nouveaux « cadres professionnels interministériels »

5.6. Trouver les voies et moyens de véritables politiques de personnels grâce à des directives de gestion permettant d'encadrer la déconcentration et de développer les affectations sur profil

o Définir, au moyen de lignes directrices de gestion, les conditions dans lesquelles les autorités déconcentrées prennent leurs décisions en matière de gestion des personnels, ces autorités restant libre d'y déroger pour tenir compte de situations particulières

o Définir des affectations sur profils chaque fois que cela est nécessaire, au moyen de ces lignes directrices

5.7. Déconcentrer la gestion des ressources humaines dans la fonction publique de l'Etat, notamment dans les grandes administrations, érigées en centres de responsabilité et de gestion

o Elaborer une doctrine administrative cohérente en ce qui concerne les axes de l'action administrative et leur articulation respective :
☐ le développement des responsabilités
☐ les voies, moyens et limites de la déconcentration de la gestion
☐ le bon usage de la mutualisation
☐ la professionnalisation des fonctions RH.

o Pour les actes de gestion des personnels autres que les mutations, y compris ceux impliquant de prendre en compte les mérites respectifs des agents :

- Rechercher, pour chaque administration, un échelon déconcentré (interrégional, régional, interdépartemental ou départemental selon l'administration concernée) pertinent pour la déconcentration de la gestion des ressources humaines et pour lequel l'effectif de chaque corps est au moins égal à 50 agents

- Déléguer, autant que possible, à cet échelon déconcentré les pouvoirs de gestion des personnels, y compris ceux impliquant de prendre en compte les mérites respectifs des agents, et créer à cet effet, au niveau de cet échelon déconcentré une commission administrative paritaire propre à chaque corps, en premier lieu pour toutes les administrations hors du périmètre de la Réate (Education nationale, Police, Finances publiques, Défense, etc.), qui obéissent à une logique d'organisation ministérielle et nationale et dont les effectifs, sur le terrain, sont nombreux

o Pour les mutations :

- Créer, dans chaque région, des CAP communes à plusieurs corps (le regroupement pouvant être soit par niveau, soit par profession), comme l'autorise le deuxième alinéa de l'article 14 du titre II du statut général. Ces CAP auraient compétence pour se prononcer sur les mutations infra régionales, autorisant ainsi la déconcentration au niveau régional des mutations internes à la région

- Conserver au niveau central, les pouvoirs de gestion relatifs aux mutations interrégionales. Pour ces mutations, la CAP nationale propre à chaque corps garderait sa compétence

- Organiser, pour tous les agents, les mutations en deux phases successives. Un premier tour de mutation concernerait les mutations interrégionales, les décisions de gestion étant prises au niveau central. Puis un second tour concernerait les mutations infrarégionales, les décisions étant prises au niveau régional.
Les plateformes régionales d'appui à la gestion des ressources humaines (PFRH) seraient chargées de coordonner la phase de mutations infrarégionales, notamment en ce qui concerne les calendriers de mutations de chaque corps

5.8 Penser l'administration territoriale de l'Etat (périmètre REATE) comme un centre de responsabilités

o Affirmer le rôle des préfets dans les procédures de nomination des directeurs régionaux et départementaux. Le décret n° 2009-360 du 31 mars 2009 relatif aux emplois de direction de l'administration territoriale de l'Etat prévoit une consultation des préfets concernés préalablement à la nomination des directeurs régionaux et directeurs régionaux adjoints, d'une part (article 10), des directeurs départementaux et directeurs départementaux adjoints, d'autre
part (article 12). Il convient que cet avis préalable du préfet soit pris en considération. Or aujourd'hui, si c'est le plus souvent le cas en ce qui concerne l'échelon départemental, il est malheureusement fréquent que la procédure, pour les directeurs régionaux, reste assez formelle. Par ailleurs, lorsqu'un emploi de direction de l'administration territoriale de l'Etat est vacant, le préfet concerné définirait, en amont de la nomination et préalablement à sa consultation, un profil pour le poste à pourvoir. Ces procédures permettant d'associer les préfets à la procédure de choix de leurs principaux collaborateurs auraient naturellement vocation à s'appliquer à la sphère « Réate » mais aussi et sans doute encore plus encore au sein même du ministère de l'intérieur, pour la nomination des chefs de service territoriaux de sécurité publique.

o Prévoir que le préfet, après consultation du collège des chefs de service, donne un avis sur les avancements, notamment de grade, des cadres des services déconcentrés placés sous son autorité. Le pouvoir de gestion de ces agents resterait donc entre les mains de l'autorité ministérielle centrale à laquelle ils sont rattachés, mais le préfet de région se verrait octroyer la possibilité de donner un avis préalable à toute décision d'avancement concernant ces agents.
Une telle procédure d'avis du préfet sur les avancements existe d'ores et déjà pour les chefs de service déconcentrés (article 31 du décret n°2004-374 du 29 avril 2004), mais il semble opportun de l'étendre en premier lieu aux cadres des services déconcentrés de l'Etat

o Harmoniser, pour les agents du périmètre Réate, les règles relatives au temps de travail, aux conditions de travail et à l'action sociale

o En matière indemnitaire, aller, pour les agents du périmètre Réate, vers une harmonisation des régimes, dans toute la mesure où cela est compatible avec les impératifs de gestion des ressources humaines de chaque ministère. A cet égard, il faut souligner que le développement des cadres professionnels interministériels (proposition 5.5) devrait contribuer à cet objectif puisqu'il se traduira nécessairement par une harmonisation indemnitaire.

Il est rappelé en effet qu'en vertu de l'avis d'assemblée générale du Conseil d'Etat des 28 et 29 mai 2009 (n°382741), le seul critère du ministère d'affectation ne peut fonder une différence de régime indemnitaire au sein d'un corps interministériel, ce qui impose d'harmoniser, dans les cinq ans qui suive la création du corps, la situation indemnitaire des agents selon une approche fonctionnelle et non ministérielle

o Réaliser une évaluation, fin 2014 au plus tard, de la mise en oeuvre des décisions n° 30, 31 et 32 du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 17 juillet 2013. Le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 17 juillet 2013 a décidé de ne pas lancer de nouvelle réorganisation des services de l'administration territoriale de l'Etat mais plutôt de se concentrer sur l'amélioration de son fonctionnement concret. Dans cette perspective, des décisions ont été prises en ce qui concerne l'architecture budgétaire de l'Etat : désignation des préfets de région comme responsables de budgets opérationnels de programme (BOP) gérés par les services placés sous leur autorité (n°30), modification du calendrier du dialogue de gestion entre administration centrale et services déconcentrés (n°31), simplification de la cartographie des programmes et des BOP (n°33). Il sera nécessaire, lorsque ces décisions auront été mises en oeuvre d'évaluer dans quelle mesure elles auront permis de surmonter les difficultés que cause aujourd'hui à l'administration territoriale de l'Etat l'architecture budgétaire.

5.9. Revaloriser les commissions administratives paritaires en les concentrant sur des missions essentielles

o Confier aux CAP une mission de suivi des évolutions des missions, qualifications et besoins de formations des corps de fonctionnaires. Ceci nécessite une modification de l'article 14 de la loi du 11 janvier 1984 et de l'article 25 du décret n°82-451 du 28 mai 1982

o Lutter contre la « dérive coutumière » en évitant de soumettre à avis des CAP des actes de gestion que les textes n'imposent pas de lui soumettre

o Prévoir que les actes relatifs à la réintégration d'un agent après détachement, relatifs au détachement d'un agent, et relatifs aux mutations (hormis le cas où est dressé un tableau de mutation) ne sont soumis à la CAP qu'en cas de demande en ce sens soit du fonctionnaire soit des organisations syndicales
Ceci nécessite de modifier les articles 60 de la loi du 11 janvier 1984 et 25 du décret n°82-451 du 28 mai 1982

o Débattre en CAP des éventuels critères retenus pour décider des mutations

o Débattre en CAP, annuellement, d'un bilan des mobilités des agents

o Publier chaque année, dans le bilan social des ministères, les indicateurs de suivi des CAP (nombre de séances, durée des sessions, effectifs en jours-agents consacrés par l'administration à leur préparation et à leur tenue)

5.10. Mieux prévoir et accompagner les restructurations des services

o Concevoir, quand une restructuration est envisagée, un plan d'accompagnement des mobilités et des mutations

o Prévoir, dans le titre II du statut général des fonctionnaires, un dispositif d'affectation d'office pour le fonctionnaire dont l'emploi est supprimé, en complément des priorités de recrutement prévues par le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

Il s'agirait d'introduire dans la loi du 11 janvier 1984 un article 62 bis ainsi rédigé : « Si, dans un délai raisonnable eu égard à la nature de l'emploi supprimé et au grade du fonctionnaire affecté sur cet emploi, l'administration n'est pas en mesure, faute d'emploi disponible, de faire jouer les priorités d'affectation ou de détachement prévues aux derniers alinéas des articles 60 et 62, elle propose au fonctionnaire au moins trois emplois vacants correspondant à son grade et l'affecte dans celui de ces emplois que le fonctionnaire choisit. »

o Doter l'administration des moyens d'accompagner les mutations des fonctionnaires affectés d'office suite à une restructuration (formation, aide financière à la mobilité, recherche de logement, travail du conjoint…)

6. Définir un cadre salarial motivant et assurer des parcours professionnels de qualité

6.1 Repenser les structures des carrières et des classifications dans la perspective d'une rénovation de la grille

6.1.1 Caractériser chaque corps ou cadre d'emploi par un « niveau de fonctions » qui correspondrait, selon le cas, soit au diplôme détenu, soit à la nature des missions et des responsabilités exercées

6.1.2. Mettre en place pour chaque corps ou cadre d'emploi deux paliers de recrutement, le premier pour les personnes sans expérience professionnelle, le second pour celles ayant acquis une expérience professionnelle dans la fonction publique ou le secteur privé

6.1.3. Privilégier les structures de corps ou cadres à trois grades et reconsidérer l'utilisation du mécanisme d'avancement « promouvables/promus » qui a souvent conduit à déséquilibrer la structure par grades des différents corps

6.1.4. Unifier le barème des traitements de la fonction publique en intégrant dans une même grille les « échelles chiffre » et les « échelles lettre »

6.1.5. Développer les échelons fonctionnels et les échelons spéciaux

6.1.6. Donner davantage de sens aux avancements d'échelons

o Un mécanisme d'avancement d'échelon plus sélectif et plus flexible : réduction d'ancienneté de 3 mois, avancement à la durée moyenne ou majoration d'ancienneté de trois mois ; fixation annuelle, pour mieux maîtriser le « GVT », des contingents de réduction, soit de façon uniforme pour tous les corps, soit en fonction des caractéristiques propres de chaque corps

o Rapprocher les mécanismes d'avancement d'échelon dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière du dispositif applicable aux fonctionnaires de l'Etat, en modifiant les titres III et IV du statut général

o Maintenir, voire développer les bonifications d'ancienneté afin de remédier aux difficultés d'affectation des fonctionnaires dans des territoires « difficiles » ou à faible attractivité

6.1.7. Prendre appui sur les politiques de fusion des corps (mesure n° 5.5), de création de « cadres professionnels interministériels » (même mesure) et de création de cadres professionnels « trans-fonctions publiques » (mesure n° 4.3)

6.1.8. Ouvrir la voie à une rénovation de la grille, en s'appuyant sur les leviers qui viennent d'être décrits

o Cette rénovation devrait nécessairement se traduire par un allongement des durées des carrières et la transformation d'une partie des rémunérations indemnitaires en rémunération indiciaires

o Elle devrait permettre de recréer des « espaces indiciaires » suffisants entre les débuts et les fins de carrière, d'une part, les différents niveaux de fonctions, d'autre part, le bas et le sommet de la grille, enfin

o La mise en place d'une telle rénovation devrait nécessairement s'étaler sur une période de plusieurs années

6.2. Fixer les lignes directrices de la politique salariale

6.2.1. Ecarter toute forme d'indexation mais suivre l'évolution générale du pouvoir d'achat de sorte que les fonctionnaires ne soient ni favorisés ni décrochés par rapport aux salariés du secteur privé

6.2.2. Utiliser conjointement, et sans en privilégier aucun, les trois indicateurs salariaux de la fonction publique

6.2.3. Poursuivre l'amélioration de ces indicateurs salariaux de la fonction publique (extension de l'ITB-GI à la FPT et à la FPH) et étendre la mesure de la RMPP à la sphère privée pour favoriser les comparaisons

6.2.4. Recourir aux différents leviers d'une politique salariale dynamique et responsable : rémunération indemnitaire, mesures catégorielles de grille, mais aussi mesures générales

6.2.5. Conserver aux divers employeurs publics une marge de négociation salariale propre

6.2.6. Dans le cadre de ces lignes directrices, rechercher la conclusion avec les organisations syndicales d'un « contrat social triennal », sur le fondement de l'article 8 bis de la loi du 13 juillet 1983 ; ce « contrat social triennal » porterait sur les grandes orientations salariales et les autres chantiers transversaux à incidence budgétaire (ajustements de grille, réformes indemnitaires ayant une dimension transversale, action sociale …) ; un point d'étape serait dressé annuellement avec les organisations syndicales

6.3. Avoir des outils plus flexibles de prise en compte du SMIC afin de mieux s'adapter à la conjoncture économique et budgétaire sans affecter la structure même de la grille

o Lorsque le contexte économique et budgétaire ne permet pas d'adopter des mesures générales assurant une progression suffisante des traitements les plus bas, laisser jouer à titre conservatoire le mécanisme d'indemnité différentielle du décret n°91-769 du août 1991 plutôt que de relever le bas de la grille pour aligner le minimum de traitement indiciaire sur le SMIC

o Modifier le décret n°91-769 du 2 août 1991 pour inclure dans l'assiette de comparaison entre la rémunération de l'agent public et le SMIC, outre le traitement indiciaire, les indemnités correspondant à un travail effectif

6.4. Assurer la transparence indemnitaire d'ici fin 2014 et engager un mouvement de simplification et d'harmonisation des niveaux et régimes indemnitaires, sur la base de critères fonctionnels, dans la fonction publique de l'Etat

o D'ici fin 2014, dresser un audit complet des dispositifs indemnitaires

o Rendre public cet audit indemnitaire

o Engager sur cette base un chantier de simplification et d'harmonisation indemnitaire.

3. LES MODES DE RECRUTEMENT DANS LA FPT

Le principe du concours, procédé de droit commun du recrutement

Corollaire du principe d'égalité devant la loi, le principe d'égal accès à l'emploi public a valeur constitutionnelle et interdit toute discrimination entre les candidats dès lors qu'ils remplissent les conditions auxquelles est subordonnée l'admissibilité aux emplois publics.

La première reconnaissance juridique de ce principe remonte à l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 qui proclame l'égale admissibilité de tous les citoyens *« à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents»*.

Ce principe, qui constitue une réaction par rapport à la situation sous l'Ancien Régime, connaîtra un développement considérable. C'est ainsi que la Constitution du 3 septembre 1791 réaffirma le principe de l'admissibilité de tous les citoyens aux places et emplois, sans autre distinction que celle des vertus et des talents.

Depuis, le principe fut repris, selon des formules diverses, par la Constitution du 24 juin 1793, les Chartes constitutionnelles du 4 juin 1814 et du 14 août 1830 et par la Constitution du 4 novembre 1848.

Si la Constitution du 14 janvier 1852 *« reconnaît, confirme et garantit les grands principes proclamés en 1789, et qui sont à la base du droit public des Français »*, elle ne formule pas directement le principe.

Après un intermède de près de cent ans, pendant lequel aucun texte n'est venu formuler à nouveau ce principe, le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 *« réaffirme solennellement les droits et les libertés de l'homme et du citoyen consacrés par la Déclaration des Droits de 1789 et les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République »*, et déclare en outre : *« Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi. Nul ne peut être lésé, dans son travail ou son emploi, en raison de ses origines, de ses opinions ou de ses croyances ».*

La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 et le préambule de la Constitution de 1946 furent repris par le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 qui confirme également les mêmes règles : *« Le peuple français proclame solennellement son attachement aux droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946 »*.

Le principe a également été repris par la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948 qui proclame dans son article 21 que *« toute personne a droit à accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques de son pays »*.

Le principe d'égal accès à l'emploi public n'est pas rappelé dans la loi n°46-2294 du 19 octobre 1946, ni dans l'ordonnance n°59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires, ni dans la loi n°83-634 du 13 juillet 1983, portant droits et obligations des fonctionnaires ni dans les trois lois portant dispositions statutaires. Cependant, dans ces textes, est consacré le concours comme procédé de droit commun pour le recrutement de tous les fonctionnaires.

Ce principe du concours va être précisé quelques années plus tard : il n'a pas valeur constitutionnelle mais il ne peut y être dérogé que par voie législative ou par les dispositions d'un statut particulier quand l'intérêt du service le commande.
Conseil Constitutionnel, Décision n° 63-23 L, 19 février 1963.
Conseil Constitutionnel, Décision n° 84-178 DC, 30 août 1984.
Conseil d'Etat, 10 janvier 1964, Dame Le Gall.

La faveur dont bénéficie encore aujourd'hui le concours tient aux avantages qu'il procure. En effet, d'une part, il est de nature à assurer le plus possible l'égalité des chances entre tous ceux qui satisfont aux conditions d'accès au corps ou cadre d'emplois pour lequel ils sont candidats. En effet, une technique de sélection discrétionnaire pour l'autorité administrative aboutirait à enlever toute signification au principe d'égale admissibilité.
D'autre part, il satisfait le mieux possible à la préoccupation que le mérite et l'aptitude soient les seuls titres permettant l'accès à la Fonction Publique.

Toutefois, la typologie des recrutements des agents territoriaux laisse apparaître que les lauréats de concours représentent moins de 10% des recrutements.
Par ailleurs, la part des non titulaires dans la Fonction Publique Territoriale atteint les 20%.

Le concours, qui se veut le garant de l'égalité d'accès à la Fonction Publique, est nettement moins dominant dans la Territoriale que dans les autres fonctions publiques. Il ne permet pas d'obtenir un poste dans une collectivité et les lauréats, inscrits sur une liste d'aptitude, doivent comme dans le secteur privé engager une démarche de recherche d'emploi auprès des employeurs publics territoriaux.

De plus, le principe du recrutement par concours n'a pas valeur constitutionnelle et le législateur a introduit d'autres voies d'accès aux emplois publics.

Les autres modes d'accès aux emplois publics sont constitués par :

- les recrutements par voie contractuelle d'agents non titulaires

- le recrutement d'agents non titulaires sur certains emplois supérieurs laissés à la discrétion de l'autorité territoriale

- le recrutement de collaborateurs de cabinet

- le recrutement sans concours dans certains cadres d'emplois de fonctionnaires de la catégorie C

- le recrutement sur contrat de personnes handicapées

- le recrutement de contractuels de droit privé.

Toutes les mesures de titularisations massives qui ont eu lieu ces dernières décennies, toutes les mesures de résorption de l'emploi précaire n'ont eu qu'un effet provisoire. Il semble acquis qu'un volant significatif de non titulaires est indispensable au bon fonctionnement des collectivités locales.

Toutefois, le concours externe est perçu comme une garantie de recrutement impartial et juste : les agents et les citoyens sont attachés à ce que le concours reste la voie de droit commun pour accéder à la Fonction Publique.

Les règles fondamentales du concours

➢ l'égalité de traitement des candidats

Aucune loi ne peut prévoir qu'un concours se déroulera dans l'irrespect de ces deux règles.

L'article 6 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires stipule qu'« *aucune distinction ne peut être faite entre les fonctionnaires [et donc candidats à l'entrée dans la Fonction Publique] en raison de leurs opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses, de leur sexe ou de leur appartenance ethnique* ».

A côté de ces obligations de non-discrimination, la jurisprudence administrative a été amenée à tirer les conséquences de ce principe d'égalité de traitement. Elle estime par exemple qu'il y a rupture d'égalité des candidats à un concours lorsque le matériel mis à disposition créait des situations inégales dans les épreuves ou lorsque certains ont disposé de photocopies illisibles ou de documents particuliers.
Conseil d'Etat, 18 juin 1986, Christian Randon
Conseil d'Etat, 12 octobre 1992, Melle Lannic
Conseil d'Etat, 4 février 1983, Liffram, AJDA 1983, p558.

La jurisprudence a progressivement donné un contenu précis à l'égalité de traitement des candidats mais elle a admis que ce principe ne s'opposait pas à des modes de recrutement différenciés en fonction des besoins du service.
Conseil d'Etat, 2 mars 1988, J-F Blet, Droit administratif 1988, n°250.

➢ l'impartialité

Le jury constitue la pièce maîtresse du concours et une jurisprudence constante s'est attachée à en garantir l'indépendance. Lorsque le jury fait preuve de partialité les opérations du concours sont annulées.

Les juridictions administratives ont admis que le jury manquait d'impartialité en exerçant des pressions sur certains candidats afin qu'ils ne se présentent pas aux épreuves finales, en raison de l'appréciation des travaux du candidat par deux membres du jury qui avaient par ailleurs participé à ses travaux, en adoptant une attitude de principe hostile aux candidatures féminines.
Conseil d'Etat, 27 octobre 1965, Ministère de l'Education nationale, Rec p557
Conseil d'Etat, 9 novembre 1966, Commune de Clohars-Carnoët, Rec p591
Conseil d'Etat, 18 mars 1993, Spina, Rec p124.

Toutefois, en dehors de ces hypothèses, le juge administratif fait preuve d'une grande prudence pour reconnaître que la règle d'impartialité du jury a été méconnue : il exige que ces manquements soient établis et cela ne peut résulter du simple fait de la présence en son sein d'un examinateur connaissant un ou plusieurs candidats.

- **<u>le respect des droits acquis</u>**

A la date de la clôture des inscriptions, les candidats ont un droit acquis au maintien du règlement du concours qui ne peut donc être modifié à leur égard. De même, la décision admettant un candidat à concourir est créatrice de droits.
Conseil d'Etat, 29 juillet 1953, Delle Giorgi, Rec p414.

- **<u>les règles de procédure</u>**

L'ensemble de ces principes créé des garanties au profit des candidats, garanties qui se retrouvent à chaque niveau de l'opération de concours.

Parmi ces principes, les plus significatifs sont :

- l'unicité du jury

Pour que les candidats soient mis en compétition dans des conditions qui assurent l'égalité de leur traitement, les résultats des épreuves doivent être appréciés par un jury unique.

- l'indépendance du jury

L'appréciation portée par le jury sur les mérites respectifs des candidats à un concours n'est pas susceptible d'être discutée en contentieux.

- l'unicité des épreuves écrites

Les épreuves tout au moins les épreuves écrites doivent être identiques pour tous les candidats. Concernant les épreuves orales, le juge administratif considère que si le choix des sujets appartient au jury, celui-ci ne peut, sans violer le principe d'égalité, interroger les candidats sur des matières non inscrites au programme du concours.
Conseil d'Etat, 12 novembre 1954, Choufflot.

- l'unicité de la liste de classement

Pour un même concours, la liste de classement doit être unique. La décision du jury ne peut être fondée que sur les résultats d'ensemble des épreuves et sur son appréciation de la valeur de la totalité de ces épreuves. De plus, la liste établie par le jury ne peut comporter un nombre de candidats supérieur au nombre de postes à pourvoir.

La mise en œuvre de la loi n°2012-347 du 12 mars 2012 et la question du dualisme statutaire

La loi du 12 mars 2012 était porteuse d'avenir pour les agents non titulaires non seulement parce qu'elle permettait leur intégration sous certaines conditions mais aussi parce qu'elle renforçait la place des agents non titulaires au sein du statut général de la fonction publique. En effet, si l'esprit du texte était de réduire la précarité dans la fonction publique, l'un de ses effets est de contribuer au renforcement des CDI dans les services publics.

L'élargissement des possibilités de CDI-sation par la loi du 12 mars 2012 a renforcé le dualisme statutaire à travers l'accroissement des droits et obligations reconnus aux agents non titulaires et la promotion du système de l'emploi.

Le CDI a été introduit dans la Fonction Publique par la loi n°2005-843 du 25 juillet 2005.

La politique sociale développée au niveau communautaire a pour principale caractéristique de s'appliquer tant aux salariés des entreprises privées qu'aux agents occupant des emplois publics.

Afin de se conformer aux principes posés par le droit communautaire en matière de politique sociale, le droit français devait faire évoluer certaines de ses dispositions.
Ainsi en était-il en particulier des modalités de recrutement des agents non titulaires pour lesquelles la loi n°2005-843 du 26 juillet 2005 propose une évolution importante.

La réalité laissait apparaître la présence d'un nombre important d'agents non titulaires au sein de la fonction publique, un certain nombre de ces agents occupant des emplois permanents depuis plusieurs années, du fait des renouvellements successifs de leurs contrats à durée déterminée.

Au sein de la Fonction Publique Territoriale, en 2005 près de 25% des agents n'étaient pas titulaires, particulièrement dans certaines filières, comme celle de l'animation, où ils représentaient près de 70 % des personnels, ou la filière sanitaire et sociale, où ils étaient près de 30 %.

Cette situation apparaissait contraire à la directive communautaire 1999/70/CEE du 28 juin 1999 concernant l'accord cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée.

En effet, dans la mesure où ce texte pose le principe selon lequel les contrats à durée indéterminée « *sont et resteront la forme générale des relations d'emploi entre employeurs et travailleurs* », il enjoignait en particulier aux Etats membres d'« *établir un cadre pour prévenir les abus résultant de l'utilisation de contrats ou de relations de travail à durée déterminée successifs* ».

La loi n°2005-843 du 25 juillet 2005 avait pour objectif de lutter contre la précarité. Toutefois, l'introduction du CDI dans la Fonction Publique a engendré des questionnements notamment sur la coexistence de ces contrats avec le Statut.

Marcel Pochard, Conseiller d'Etat, soulignait à cet égard que *« ne pouvoir intégrer le contractuel dans le droit commun du statut, c'est admettre que la Fonction Publique constitue une forteresse et qu'à défaut de pouvoir y faire entrer les contractuels il faut leur bâtir une situation en périphérie, en décalque de la situation dans la forteresse ».* *(AJDA 28 février 2005)*

La reconnaissance législative du CDI dans la fonction publique ne s'était pas accompagnée d'un droit à un déroulement de carrière pour les agents bénéficiaires de ce type de contrat.

Cette solution juridique se fondait sur la jurisprudence du Conseil d'Etat selon laquelle *« aucun principe général du droit impose de faire bénéficier les agents non titulaires de règles équivalentes à celles applicables aux fonctionnaires»*.
CE 11 janvier 1980, Delaunay.

En outre, dans un contexte de renouvellement des territoires, de développement des intercommunalités et de pénurie de certains profils, les perspectives de mobilité de ces agents titulaires d'un CDI apparaissaient limitées.
En effet, ceux-ci ne disposaient d'aucun moyen de changer de collectivité à moins de démissionner, ce qui leur faisait perdre le bénéfice du CDI.

La loi du 19 février 2007, le décret du 24 décembre 2007 et la loi du 3 août 2009 ont sécurisé la situation professionnelle de ces agents notamment en prévoyant la portabilité du CDI.

Ces textes mais également la jurisprudence ont accéléré la fonctionnarisation des agents bénéficiant d'un CDI.

Ainsi, pour les bénéficiaires de CDI ont été instaurées les obligations d'évaluation et de réexamen de la rémunération au moins tous les trois ans. Par ailleurs, ces derniers peuvent faire l'objet d'une mise à disposition ou bénéficier d'un congé de mobilité.

Ce mouvement de fonctionnarisation des agents non titulaires n'est pas récent, dès la fin des années 70 Bruno Genevois indiquait : *« l'aspect proprement contractuel est illusoire dans la mesure où le contenu du contrat est le plus souvent prédéterminé par des dispositions réglementaires qui s'imposent aux parties. Derrière le contrat il y a en fait un statut qui se dessine »*.

Le juge administratif a contribué au renforcement d'un statut des non titulaires en puisant certains principes du code du travail et en les érigeant en PGD, comme par exemple l'interdiction de licencier une femme enceinte *(CE Ass 8 juin 1973 Dame Peynet)*.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat a affirmé que le contrat de recrutement d'un agent contractuel de droit public créait des droits au profit de celui-ci et que lorsque ce contrat était irrégulier, l'administration avait l'obligation de proposer une régularisation du contrat pour que celui-ci se poursuive.
CE Sect, 31 décembre 2008, Cavallo, n°283 256.

Compte tenu de l'évolution de la situation juridique des bénéficiaires de CDI, la question de la mise en concurrence de ces agents avec les fonctionnaires se pose.

Ainsi, la Cour administrative d'appel a jugé en 2010 qu'une autorité locale ne pouvait légalement licencier un agent bénéficiant d'un CDI au seul motif que son poste serait désormais occupé par un fonctionnaire.
CAA Marseille, 16 mars 2010, n°08MA04753.

La loi du 12 mars 2012 vient conforter cette fonctionnarisation des contractuels. Outre l'extension du primo-recrutement en CDI notamment dans la Fonction Publique de l'Etat, la loi rend le principe de participation applicable aux agents non titulaires.

La réforme du décret n°88-145 du 15 juillet 1988 et la mise en œuvre des commissions consultatives paritaires vient renforcer et pérenniser la constitution d'un « statut bis ».

La mise en œuvre des sélections professionnelles

La loi du 12 mars 2012 prévoit trois voies d'accès à l'emploi titulaire réservées aux contractuels justifiant de conditions précises dont des sélections professionnelles.

Le décret du 22 novembre 2012 détermine les grades des cadres d'emplois ouverts par la voie des sélections professionnelles : il s'agit de « tous les grades ayant un accès par concours, à l'exception des cadres d'emplois situés au niveau supérieur de la catégorie A » (les A+ sont exclus des recrutements réservés).

Les sélections professionnelles sont organisées pour leurs agents par les collectivités et établissements qui peuvent, par convention, charger leur centre de gestion de cette organisation.

Elles sont confiées à une commission d'évaluation professionnelle dans laquelle siège l'autorité territoriale ou la personne qu'elle désigne, une personnalité qualifiée –qui préside la commission- désignée par le président du CDG et un fonctionnaire de la collectivité ou de l'établissement appartenant au moins à la catégorie hiérarchique dont relève le cadre d'emplois auquel le recrutement donne accès.

Lorsque le CDG organise le recrutement, il constitue une commission, présidée par son président ou la personne qu'il désigne –qui ne peut être l'autorité territoriale d'emploi-, une personnalité qualifiée désignée par le président du CDG et un fonctionnaire de la collectivité ou de l'établissement appartenant au moins à la catégorie dont relève le cadre d'emplois auquel le recrutement donne accès (à défaut, ce fonctionnaire est issu d'une autre collectivité ou établissement remplissant cette condition).

Les personnalités qualifiées ne peuvent être agents de la collectivité ou de l'établissement qui procède aux recrutements.

La commission d'évaluation professionnelle procède à l'audition des candidats dont le dossier a été déclaré recevable, et se prononce sur leur aptitude à exercer les missions du cadre d'emplois auquel la sélection professionnelle donne accès.

L'audition, d'une durée totale de vingt minutes, consiste en un entretien basé sur un dossier remis par le candidat lors de son inscription. Ce dossier comporte une lettre de candidature et un curriculum vitae ainsi que, le cas échéant, tout élément permettant à la commission d'apprécier le parcours professionnel du candidat (titres, attestations de stage, formations, travaux ou œuvres).

L'audition débute par un exposé de l'intéressé, de cinq minutes au plus, sur les acquis de son expérience professionnelle. Les durées de l'audition et de l'exposé sont respectivement portées à trente et dix minutes pour l'accès aux cadres d'emplois et corps de catégorie A.

La commission dresse ensuite, par cadre d'emplois, par ordre alphabétique et en tenant compte des objectifs du programme pluriannuel d'accès à l'emploi titulaire de la collectivité ou de l'établissement, la liste des agents aptes à être intégrés. L'autorité territoriale procède à la nomination en qualité de fonctionnaires stagiaires des agents déclarés aptes.

Aucune condition de diplôme ou de titre n'est exigée des candidats à la titularisation, à l'exception nécessaire des professions réglementées pour lesquelles la loi soumet l'exercice des fonctions à leur détention.

Les étapes à respecter

1/ Arrêté d'ouverture, au plus tard un mois avant le commencement des auditions, des sessions des sélections professionnelles, indiquant : la date limite de dépôt des candidatures, le nombre d'emplois ouverts et les dates et lieu des auditions

2/ Examen de la recevabilité des dossiers des candidats qui se présentent à la sélection professionnelle

3/ Affichage de la composition de la commission d'évaluation professionnelle dans les locaux de la collectivité organisatrice

4/ Audition, par la commission d'évaluation professionnelle, des candidats dont le dossier a été déclaré recevable, en vue d'apprécier leur aptitude à exercer les missions du cadre d'emplois ou du corps auquel la sélection professionnelle donne accès.

5/ Confection, par la commission et par ordre alphabétique, de la liste des candidats aptes à être intégrés dans le grade du cadre d'emplois ou du corps concerné. Cette liste est affichée dans les locaux de la collectivité ou de l'établissement organisateur de la sélection et publiée, lorsqu'il existe, sur son site Internet.

Les agents ne peuvent se présenter, pour un même cadre d'emplois ou corps, qu'à un seul recrutement réservé au titre d'une même année d'ouverture du recrutement.

Les agents déclarés aptes à un recrutement réservé sont nommés en qualité de fonctionnaires stagiaires au plus tard le 31 décembre de l'année au titre de laquelle le recrutement réservé est organisé. Ils effectuent un stage d'une durée de six mois.

Les agents ainsi recrutés sont classés, en qualité de fonctionnaire stagiaire, à un échelon déterminé en prenant en compte une fraction de leur ancienneté de services publics en qualité d'agent non titulaire dans des conditions fixées par décret.

Des décrets précisent, pour chacune des trois fonctions publiques et pour chacune des catégories, les modalités de classement des agents déclarés aptes.

Les agents titularisés dans un cadre d'emplois de la fonction publique territoriale par le biais d'un mode de recrutement réservé sont astreints à suivre la formation de professionnalisation dispensée tout au long de la carrière et à l'occasion de l'affectation dans un poste de responsabilité.

De nombreuses collectivités non affiliées ont utilisé la faculté offerte par la loi de confier leurs sélections professionnelles à leur centre de gestion : sur un total de 10 381 dossiers déposés au 28 février 2014, 4 398 l'avaient été dans une de ces collectivités. C'est notamment le cas de la commune de Lille ou de nombreux départements qui y ont recouru dans un souci de plus grande impartialité, pour favoriser l'implication des candidats aux épreuves ou asseoir la situation des lauréats vis-à-vis des autres titulaires.

Afin d'harmoniser les pratiques pour l'organisation des sélections professionnelles, la Fédération avait souhaité que soient élaborées des propositions concernant notamment le mode d'organisation à établir, ainsi que les modalités financières à déterminer, ceci afin de créer les conditions d'une approche commune pour le fonctionnement des commissions de sélection.

Des outils ont été réalisés par l'ANDCDG et largement diffusés tant auprès des Centres de Gestion que des collectivités pour rationaliser les procédures :

<u>un tableur de recensement</u>
Un outil qui facilite l'instruction des dossiers
Les calculs d'ancienneté sont intégrés
une génération de la liste des agents éligibles est prévue
un rapport type pour les CT est édité
le nombre d'auditions à programmer par le CDG est évalué

<u>Le programme pluriannuel</u>
Un tableau par grades et emplois a été réalisé
Des objectifs et des critères ont été définis
La planification en session selon les besoins de la collectivité est prévue

La notification
Chaque collectivité doit informer ses agents contractuels sur le contenu du programme et les conditions générales de la titularisation. Un modèle de document type a également été réalisé.

Les dossiers d'inscription
Dans le document type, le volet agent reprend un descriptif de situation, des éléments sur la motivation et les pièces à fournir
Le volet employeur décrit les états de service ainsi que les visas internes.

La préparation des auditions
Un modèle de convention d'organisation en cas de recours au CDG a été élaboré ainsi que des modèles d'arrêté portant ouverture des sessions et de convocation des membres de commission.

Les entretiens
Une grille d'entretien générique et un bordereau d'évaluation ont été réalisés.

Les Centres de Gestion ont également collaboré sur un modèle de procès-verbal de la commission et les arrêtés type de nomination selon les règles de classement.

Depuis 2013, les CDG doivent transmettre à la DGCL les données concernant les sélections professionnelles qu'ils ont accompagnées.

Un recensement de données est effectué par la Fédération et l'ANDCDG chaque année auprès de l'ensemble des Centres de Gestion. Cette enquête reprend les données relatives aux collectivités qui ont des agents éligibles aux sélections professionnelles à savoir :
- le nombre de dossiers déposés par type de collectivité
- le nombre d'agents éligibles
- le nombre de postes ouverts
- le nombre d'agents déclarés « aptes » par type de collectivité
- le nombre d'agents déclarés « non aptes » par type de collectivité.
- des informations relatives aux agents éligibles (catégorie hiérarchique, filière, cadre d'emploi, grade, année de naissance, sexe).

Le traitement des données est réalisé par l'ANDCDG.

Données pour l'année 2013

Début 2014, 89 CDG sur 96 avaient transmis leurs données pour les sélections professionnelles de 2013.
Près de la moitié des dossiers déposés (47%) concernaient des agents communaux, 19% les conseils généraux et 21% les communautés de communes et les communautés d'agglomération.

88,60% des candidats aux sélections professionnelles organisées par les CDG en 2013 - soit 9 197 agents- ont été déclarés aptes à l'issue des entretiens.

Ces 9 197 agents « aptes » représentent 0,5% de l'ensemble des agents de la fonction publique territoriale et, 2,3% des 405 690 agents non titulaires de la FPT enregistrés en 2011.
A titre de comparaison, la loi Sapin du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire avait permis de titulariser moins de 5 000 agents dans la FPT.

On observe une surreprésentation des agents « non aptes » dans les communes (57,5% de l'ensemble des « non aptes » enregistrés).

L'âge moyen des agents qui ont passé les sélections professionnelles en 2013 est de 40 ans. Les agents « aptes » ont en moyenne 40 ans, les « non aptes » 42 ans.
1,3% des agents ayant déposé un dossier ne se sont pas présentés à l'entretien.

58% des agents qui ont passé les entretiens de sélections professionnelles en 2013 sont des femmes.

Les agents déclarés aptes à l'accès à l'emploi titulaire, à l'issue des sélections professionnelles, l'ont été pour 43% en catégorie B, 42% en catégorie A et 15% en catégorie C. La faible représentation des agents de catégorie C s'explique par le fait que les agents contractuels de ce niveau de catégorie accédant au 1 er grade des cadres d'emplois de catégorie C n'avaient pas à passer les entretiens de sélection professionnelle.
Seul l'accès au second grade de ces cadres d'emplois nécessitait pour les agents de participer aux sélections.

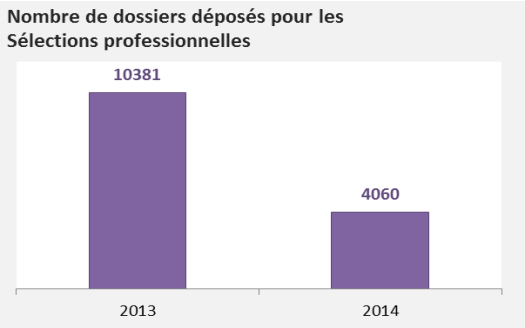
La répartition des lauréats par filières concerne respectivement les filières administrative (39%), technique (20%), culturelle (14%), médicosociale (11%) et sportive (7%).

Données pour l'année 2014

85 CDG ont répondu à l'enquête lancée fin 2014.

- ➔ ***Nombre de dossiers déposés*** en 2014 : **4 060**
  - nombre de dossiers déposés dans les *collectivités affiliées* : **2 141**
  - nombre de dossiers déposés dans les *collectivités non affiliées* : **1902**

Le nombre de dossiers déposés en 2014 a baissé de **60%** par rapport à l'année précédente.



La part des dossiers concernant des agents communaux a baissé par rapport à 2013, passant de 46% à 38%. A l'inverse la part de dossiers déposés concernant des **conseils généraux** (devenus depuis 2015 conseils départementaux) a progressé de 5 points et représente **un quart des dossiers en 2014**.

Type de collectivité	Nombre de dossiers en 2014	Part en %
Communes	1563	38%
Départements	960	24%
CA	444	11%
Autres établissements public intercommunal	253	6%
CC	228	6%
Région	207	5%
CU et métropoles	153	4%
CCAS	99	2%
SIVU	46	1%
SDIS	26	1%
SIVOM	26	1%
CIAS	25	1%
CDG	9	0%
SAN	8	0%
CNFPT - établissement public administratif national	7	0%
CDE	3	0%
CCM	3	0%
OPH	0	0%
total	4060	100%

- ***Nombre d'agents déclarés « aptes »*** : **3 360**

Dont :
- nombre d'agents déclarés « aptes » dans les *collectivités affiliées* : **1 739**
- nombre d'agents déclarés « aptes » dans les *collectivités non affiliées* : **1 605**

Depuis 2013, **12 557** agents ont été déclarés aptes dans les collectivités. Ces titularisations représentent 0.7% de l'ensemble des effectifs de la Fonction publique territoriale et **3% de l'ensemble des non titulaires** (369 653 au 31 décembre 2012, données SIASP).

- ***Nombre d'agents déclarés « non aptes »*** : **602**

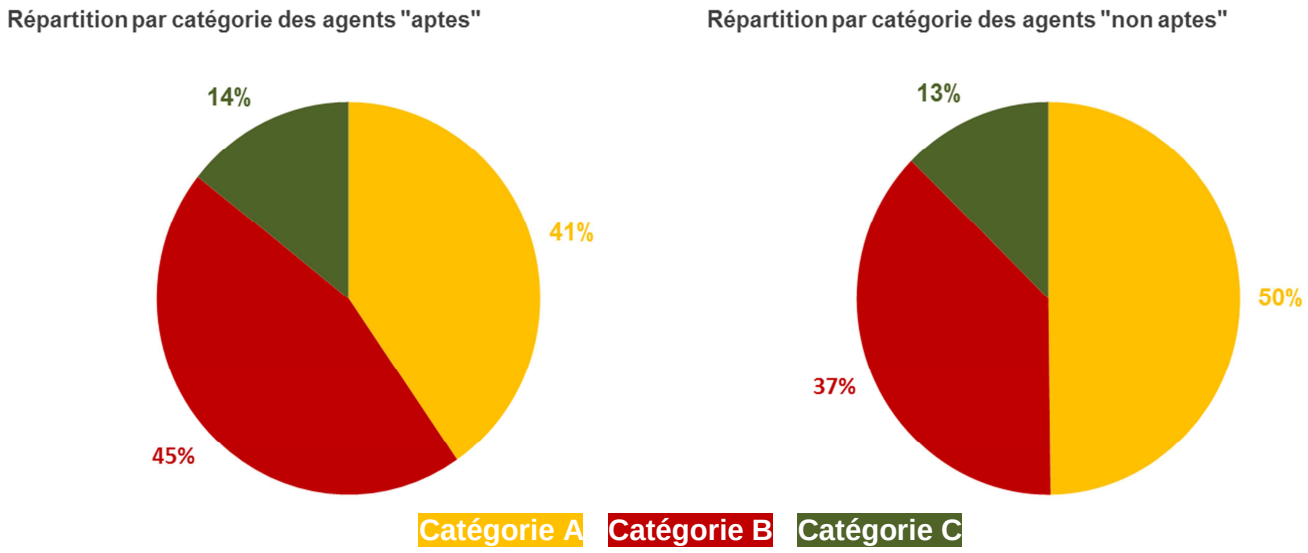
Dont :
- nombre d'agents déclarés « non aptes » dans les *collectivités affiliées* : **346**
- nombre d'agents déclarés « non aptes » dans les *collectivités non affiliées* : **256**

➔ Parmi les agents qui ont passé les sélections professionnelles en 2014, **85 % ont été déclarés « aptes »** à la suite des entretiens (91% en 2013). Ainsi, on constate une augmentation importante de la part des agents déclarés « non aptes» sur l'année par rapport aux sélections professionnelles de 2013.

- **L'âge moyen des agents qui ont passé les sélections en 2014 est de 42 ans (40 ans en 2013)**. Les agents « aptes » ont en moyenne 42 ans en 2014 (40 ans en 2013) ; les agents « non aptes » ont en moyenne 43 ans (42 ans en 2013) ; les absents ont, en moyenne, près de 43 ans (43 ans en 2013).

- **59 % des agents qui ont passé les entretiens de sélection 2014 sont des femmes (= à 2013)**. La répartition par sexe est semblable entre les agents « aptes » et « non aptes ».

  On peut observer une surreprésentation des agents de catégorie A déclarés « non aptes » en 2014 (50%).



37 % des agents qui ont passé les entretiens de sélections professionnelles 2014 sont dans la filière administrative.

Nombre d'agents "aptes", "non aptes" et "absents" et répartition par filière								
Filière	Agents "absents"		Agents "non aptes"		Agents "aptes"		Total agents	
Administrative*	30	*2,2%*	261	*19,3%*	1 058	*78,4%*	1 349	*37%*
Animation	3	*1,5%*	34	*16,7%*	166	*81,8%*	203	*6%*
Culturelle	7	*1,0%*	88	*13,2%*	574	*85,8%*	669	*18%*
Médico-sociale	6	*1,3%*	53	*11,5%*	400	*87,1%*	459	*12%*
Sociale	3	*2,1%*	15	*10,3%*	128	*87,7%*	146	*4%*
Sportive	4	*1,9%*	25	*11,7%*	185	*86,4%*	214	*6%*
Technique	14	*2,2%*	92	*14,5%*	530	*83,3%*	636	*17%*
Total général	67	*1,8%*	568	*15,5%*	3 041	*82,7%*	3 676	*100%*

**Note de lecture : 19.3% des agents de la filière administrative ayant passé des entretiens de SP 2014 ont été déclarés « non aptes ».*

- Près de **30 % des agents qui ont passé les entretiens en 2014 sont inscrits dans le cadre d'emplois des attachés territoriaux**, 9 % dans celui d'assistant d'enseignement artistique.

Nombre d'agents et répartition par cadre d'emplois	Agents "aptes"		Agents "non aptes"		Agents "absents"		Total agents	
Attaché	777	26%	208	37%*	19	28%	1004	27%
Assistant d'enseignement artistique	292	10%	42	7%	1	1%	335	9%
Ingénieur	241	8%	42	7%	6	9%	289	8%
Rédacteur	221	7%	46	8%	10	15%	277	8%
Technicien	205	7%	20	4%	1	1%	226	6%
Educateur des activités physiques et sportives	178	6%	25	4%	4	6%	207	6%
ATSEM	153	5%	17	3%	1	1%	171	5%
Animateur	124	4%	25	4%	3	4%	152	4%
Assistant socio-éducatif	136	4%	7	1%	2	3%	145	4%
Professeur d'enseignement artistique	83	3%	8	1%	2	3%	93	3%
Assistant de conservation du patrimoine et des bibliothèques	81	3%	10	2%	0	0%	91	2%
Attaché de conservation du patrimoine	54	2%	14	2%	1	1%	69	2%
Assistant d'enseignement artistique principal de 2ème classe	48	2%	12	2%	3	4%	63	2%
Auxiliaire de puériculture	53	2%	10	2%	0	0%	63	2%
Technicien principal de 2ème classe	36	1%	17	3%	4	6%	57	2%
Adjoint administratif	47	2%	5	1%	0	0%	52	1%
Adjoint territorial d'animation	37	1%	4	1%	0	0%	41	1%

ATSEM 1ère classe	29	1%	6	1%	1	1%	36	1%
Psychologue	31	1%	4	1%	1	1%	36	1%
Auxiliaire de soins	30	1%	3	1%	0	0%	33	1%
Educateur de jeunes enfants	26	1%	2	0%	3	4%	31	1%
Agent de maîtrise	17	1%	2	0%	2	3%	21	1%
Adjoint technique	14	0%	5	1%	1	1%	20	1%
Adjoint technique de 1ère classe	13	0%	5	1%	0	0%	18	0%
Auxiliaire de puériculture de 1ère classe	14	0%	4	1%	0	0%	18	0%
Assistant de conservation du patrimoine et des bibliothèques principal de 2ème classe	16	1%	1	0%	0	0%	17	0%
Psychologue de classe normale	9	0%	3	1%	1	1%	13	0%
Technicien paramédical	11	0%	1	0%	0	0%	12	0%
Adjoint d'animation de 1ère classe	5	0%	4	1%	0	0%	9	0%
Auxiliaire de soins de 1ère classe	5	0%	4	1%	0	0%	9	0%
Conseiller socio-éducatif	6	0%	1	0%	0	0%	7	0%
Infirmier en soins généraux	6	0%	0	0%	1	1%	7	0%
Technicien paramédical de classe normale	2	0%	4	1%	0	0%	6	0%
Adjoint administratif de 1ère classe	5	0%	0	0%	0	0%	5	0%
Bibliothécaire	5	0%	0	0%	0	0%	5	0%
Rédacteur principal de 2ème classe	4	0%	1	0%	0	0%	5	0%
Conseiller des APS	4	0%	0	0%	0	0%	4	0%
Opérateur des activités physiques et sportives	4	0%	0	0%	0	0%	4	0%
Infirmier de classe normale	3	0%	0	0%	0	0%	3	0%
Moniteur Educateur	2	0%	1	0%	0	0%	3	0%
Adjoint technique des établissements d'enseignement	1	0%	1	0%	0	0%	2	0%
Animateur principal de 2ème classe	2	0%	0	0%	0	0%	2	0%
Cadre de santé infirmier, rééducateur et assistant médicotechnique	1	0%	1	0%	0	0%	2	0%
Infirmier	2	0%	0	0%	0	0%	2	0%
Puéricultrice	1	0%	1	0%	0	0%	2	0%
Puéricultrice de classe normale	2	0%	0	0%	0	0%	2	0%
Sage-femme	2	0%	0	0%	0	0%	2	0%
Adjoint territorial du patrimoine	1	0%	0	0%	0	0%	1	0%
Agent social	1	0%	0	0%	0	0%	1	0%
Assistant conservation patrimoine et bibliothèques	0	0%	1	0%	0	0%	1	0%
Rééducateur	1	0%	0	0%	0	0%	1	0%
Secrétaire de mairie	0	0%	1	0%	0	0%	1	0%
Total général	3041	100%	568	100%	67	100%	3676	100%

**Note de lecture : 37% des agents déclarés « non aptes » étaient sur le cade d'emploi d'attaché territorial*

181 collectivités non affiliées ont fait appel aux CDG pour l'organisation de leurs sélections professionnelles (284 en 2013).

Deux types de convention existent entre les CNA et les CDG :

- **convention en participation** : le Centre de gestion ne fait que présider la commission des sélections professionnelles
- **convention en organisation** : le Centre réalise la majorité des démarches, et met à disposition de la collectivité un président de jury ainsi qu'une personnalité qualifiée.

Les CDG organisateurs ont fait passer 1 374 entretiens pour 1 149 agents déclarés aptes suites à ces entretiens (83%).
Lorsque les CDG étaient participants, le taux de réussite a été légèrement plus élevé (89%) : 314 agents déclarés « aptes » pour 353 entretiens.

	Organisateur		Participant		Total	
	2014	*2013*	**2014**	*2013*	**2014**	*2013*
Nombre de collectivités non affiliées qui ont sollicité les CDG	115	*165*	66	*119*	181	*284*
Nombre d'agents de CNA qui ont passé les entretiens de SP	1 374	*2 270*	353	*1 164*	1 727	*3 934*
Nombre d'agents de CNA déclarés aptes suite aux entretiens de SP	1 149	*2 043*	314	*1 566*	1 463	*3 609*

4. LE PROJET DE LOI DEONTOLOGIE DES AGENTS PUBLICS

Le 17 juillet 2013, le Gouvernement a déposé à l'Assemblée Nationale un projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

Trente ans après la loi du 13 juillet 1983, ce projet de loi actualise et complète les principes fondamentaux du statut général des fonctionnaires. Il rénove le droit de la déontologie des agents publics dans le cadre de la stratégie de prévention des conflits d'intérêts.

Suite à l'entrée en vigueur de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique et à la première évaluation de ses dispositifs, le Gouvernement a souhaité tenir compte des premiers constats ainsi dressés et adapter la mise en oeuvre des réformes prévues par le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

Ainsi, une lettre rectificative à ce projet de loi a été présentée au Conseil commun de la fonction publique le 18 mai 2015.

Les dispositions du projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires :

- réaffirme l'unité du statut général autour des valeurs fondamentales de la fonction publique (article 1er)

- renforce les outils déontologiques et la cohérence du dispositif de prévention des conflits d'intérêts (articles 2 à 5, articles 8 et 9)

- assure l'exemplarité des employeurs publics en précisant des règles de portabilité de l'ancienneté des agents contractuels et en complétant les dispositions portant sur certaines conditions de recours à cette catégorie d'agents (article 15)

- renvoie à une ordonnance la transposition des règles déontologiques aux membres du Conseil d'Etat, aux magistrats et personnels de la Cour des comptes, aux magistrats administratifs et financiers, ainsi que la modification des dispositions relatives aux positions statutaires et à la mobilité, afin de simplifier et d'accélérer l'examen du projet de loi (articles 24 et 25).

Le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires est structuré en quatre titres, comprend huit chapitres et vingt-cinq articles, contre treize chapitres et cinquante-neuf articles dans sa précédente version.

Le titre Ier relatif à la déontologie porte notamment sur la prévention des conflits d'intérêts, les pouvoirs de la commission de déontologie de la fonction publique, les possibilités de cumuls d'activités.

Par ailleurs, l'article 1er réaffirme la portée du principe républicain de laïcité, dont le respect est à la fois une valeur et une obligation pour les agents publics dans l'exercice de leurs fonctions.

Il est rappelé que le fonctionnaire qui manifeste, dans l'exercice de ses fonctions, ses croyances religieuses manque à ses obligations professionnelles et s'expose, à ce titre, à une sanction disciplinaire.

Le titre II relatif à la modernisation des droits et obligations des fonctionnaires est constitué de deux chapitres qui portent sur le renforcement de la protection fonctionnelle des agents et de leurs familles et la modernisation des garanties disciplinaires des agents.

Le titre III rassemble diverses dispositions tendant à assurer l'exemplarité des employeurs publics et notamment l'amélioration de la situation des agents non titulaires et la rénovation du dialogue social dans la fonction publique.

Le titre IV comporte diverses dispositions.
L'article 24 prévoit un article d'habilitation pour autoriser le Gouvernement à légiférer, dans un délai de douze mois à compter de la publication de la loi, par ordonnance afin de moderniser les règles de mobilité des agents publics et, partant, favoriser leur mobilité entre les fonctions publiques de l'Etat, territoriale et hospitalière.

Il est essentiellement proposé de :
- rassembler au sein de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires les dispositions relatives à la mobilité afin de renforcer l'unité de la fonction publique, dans le respect des spécificités de ses trois versants
- réduire le nombre de positions statutaires et de simplifier le droit de la mise à disposition de façon à favoriser la lisibilité et la sécurité juridique de la mobilité des agents publics
- supprimer la mise à disposition de salariés de droit privé au sein des administrations et l'expérimentation du cumul d'emplois permanents à temps non complet dans les trois fonctions publiques.

Dans le cadre de ce projet de loi, la Fédération avait proposé des amendements à madame DESCAMPS-CROSNIER, rapporteur de la loi, le 17 février 2014.

Déontologie

L'article 1er du projet de loi réaffirme le devoir pour le fonctionnaire d'exercer ses fonctions avec **dignité, probité et impartialité**. La lettre rectificative précise également que le fonctionnaire exerce son activité avec « **intégrité** ».

Il consacre également l'obligation de **neutralité** à laquelle le fonctionnaire est tenu et rappelle le **principe de laïcité**.

Cet article modifie l'intitulé du chapitre IV du titre I du statut général, qui devient « *Des obligations et de la déontologie* ».

Des décrets en Conseil d'Etat doivent préciser ces règles déontologiques, toutefois, le projet de loi prévoit également **qu'un chef de service puisse adopter des règles déontologiques** applicables aux agents, après avis des représentants du personnel.

La lettre rectificative précise que les règles déontologiques doivent être portées à la connaissance des agents par chaque chef de service.

De même, les chefs de service doivent désigner un agent public, ou une personne morale de droit public, qui assumera le rôle de « **déontologue-référent** » et qui apportera tout conseil utile pour assurer le respect des règles déontologiques.

La lettre rectificative prévoit également que l'article 5 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, qui précise les conditions pour pouvoir être fonctionnaire, sera complété par la disposition suivante : « nul ne peut être nommé en qualité de fonctionnaire s'il ne s'engage préalablement à respecter les obligations et principes déontologiques… ».

- **Conflit d'intérêts**

L'article 2 du projet de loi consacre l'idée de faire de tout agent le premier gardien des principes déontologiques inhérents à l'exercice d'une fonction publique.

Le fonctionnaire doit veiller à prévenir et à faire cesser toutes les situations de conflit d'intérêts dans la mesure où celles-ci sont de nature à influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de ses fonctions.

Le fonctionnaire a **5 types d'obligations** :

- Il doit saisir son supérieur hiérarchique qui doit apprécier s'il y a lieu de confier le dossier ou la décision à un autre agent

- Si le fonctionnaire dispose d'une délégation de signature, il doit s'abstenir en ne signant pas

- S'il appartient à une instance collégiale, il s'abstient d'y siéger ou le cas échéant, de délibérer

- S'il exerce des fonctions juridictionnelles il doit se déporter pour être suppléé

- S'il exerce des compétences qui lui ont été dévolues en propre, il doit être suppléé par un délégataire qui doit instruire le dossier ou prendre la décision sans recevoir d'instructions.

L'article 3 du projet de loi instaure également une garantie pour le fonctionnaire qui relate ou témoigne de faits susceptibles d'être qualifiés de « conflit d'intérêts ». La charge de la preuve repose sur l'auteur de la mesure contestée et non sur l'agent qui informe les autorités.

Toutefois, si cet agent informe de mauvaise foi ou avec l'intention de nuire, ou s'il avait une connaissance partielle de l'inexactitude des faits diffusés, il encourt une peine de 5 ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende (1er alinéa de l'article 226-10 du code pénal).

- **Obligations pour prévenir les conflits d'intérêts**

L'article 4 du projet de loi suite à la lettre rectificative instaure des obligations pour mieux prévenir les conflits d'intérêts pouvant résulter de l'exercice de fonctions dont la nature ou le niveau hiérarchique expose particulièrement certains agents. L'article 4 du projet a été modifié pour que la vérification des intérêts déclarés par un agent public nommé sur l'un des emplois listés (par décret en Conseil d'Etat) soit préalable à sa nomination et non après sa nomination comme le projet de loi initial le prévoyait.

Une fois l'acte de nomination entré en vigueur, l'autorité de nomination transmet la déclaration d'intérêts à l'autorité hiérarchique de l'agent.
En cas de doute, l'autorité hiérarchique peut transmettre une déclaration d'intérêts à la commission de déontologie. Après recommandation de la commission, il appartient à l'autorité hiérarchique de prendre toutes mesures pour arrêter la situation de conflit d'intérêts.

La lettre rectificative limite les conditions d'accès aux déclarations d'intérêts qui seront déterminées par décret en Conseil d'Etat.

Les agents dont les missions ont une incidence en matière économique et quand le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifie doivent prendre, dans les 2 mois qui suivent leur prise de fonction, toutes les dispositions pour que leurs **instruments financiers soient gérés** dans des conditions excluant tout droit de regard de leur part.

Ils doivent justifier des mesures prises auprès non plus de la commission de déontologie de la fonction publique mais de la Haute Autorité (lettre rectificative) pour la transparence de la vie publique.

Ces documents ne sont pas versés au dossier de l'agent et ne sont pas communicables aux tiers. Les conditions d'application seront fixées par décret en Conseil d'Etat.

Les agents, mentionnés sur une liste établie par décret en Conseil d'Etat quand le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifie, doivent transmettre non plus à la commission de déontologie de la fonction publique mais à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (lettre rectificative), une **déclaration de situation patrimoniale**.

L'agent devra transmettre une 2ème déclaration de situation patrimoniale dans les 2 mois qui suivent la cessation de fonction pour permettre d'apprécier l'évolution patrimoniale.

Si la haute autorité constate des évolutions patrimoniales pour lesquelles il n'y a pas d'explications suffisantes, elle transmet le dossier à l'administration fiscale.

Cette déclaration n'est pas versée au dossier de l'agent et n'est pas communicable aux tiers. Son modèle, son contenu, ses modalités de dépôt, de mise à jour et de conservation, ainsi que les conditions dans lesquelles est constatée la nullité de nomination sont fixés par décret en Conseil d'Etat.

- **Interdiction de cumul d'activités**

Il sera dorénavant proscrit de cumuler, avec l'occupation d'un emploi à temps complet donnant lieu à un service à temps plein (article 6 du projet de loi) :

- La création ou la reprise de toute entreprise donnant lieu à immatriculation au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers, ou impliquant l'affiliation au régime micro-social simplifié prévu par le code de la sécurité sociale (article L 133-6-8)

- L'occupation d'un autre emploi permanent à temps complet ou incomplet.

L'étude d'impact du projet de loi indique que l'administration ne dispose pas de données statistiques suffisamment fiables pour évaluer l'impact quantitatif de cette interdiction.

Pour justifier cette disposition, le Gouvernement s'appuie sur le rapport d'activité de la commission de déontologie de 2011 qui indique que la possibilité de cumul sous forme de temps partiel de droit (qui ne peut être inférieur au mi-temps) est peu utilisée, les agents indiquant souvent débuter leur activité privée sur les temps de congé ou de récupération. Le régime d'auto-entrepreneur aurait suscité moins d'intérêt en 2011 qu'en 2010 dans la FPE et la FPT.

Toutefois, pour ce cumul d'activités, la commission de déontologie a été saisie, en 2011, 2 284 fois dont 1 059 avis pour la FPT (1 338 en 2010), la majorité des entreprises en voie d'être créées adoptant le statut de l'auto-entreprenariat.

A cela, il faut ajouter les agents autorisés par leur seule administration, et donc sans l'avis de la commission, à cumuler leurs fonctions avec une activité accessoire.

Amendement proposé par la FNCDG en 2014 : *L'alinéa 4 de l'article 6 du projet de loi vise à supprimer une dérogation qui était avantageuse pour les agents de catégorie C dont le revenu était faible et qui exerçaient une activité d'auto-entrepreneur pour avoir un complément de revenu.*
Dans le contexte actuel d'augmentation du prix de la vie plus rapide que les rémunérations des agents, cette disposition va essentiellement pénaliser les agents aux faibles revenus. Dans cette perspective, ces agents vont être dans l'incapacité d'arrêter leur activité supplémentaire, la suppression de cette dérogation aura pour conséquence une augmentation du travail non déclaré. Il est proposé de maintenir cette dérogation.

Le projet de loi prévoit également que la dérogation à l'interdiction de donner des consultations, de procéder à des expertises et de plaider en justice dans les litiges intéressant toute personne publique, le cas échéant devant une juridiction étrangère ou internationale, ne s'étendra **que pour les prestations exercées au profit de personnes publiques ne relevant pas du secteur concurrentiel**, et non plus pour les prestations exercées au profit de toutes personnes publiques (qu'elles soient du secteur concurrentiel ou non).

Il est également interdit aux fonctionnaires de participer aux organes de direction de sociétés ou d'associations à but lucratif.

De même, il est interdit à un fonctionnaire de prendre ou détenir, par lui-même ou par personnes interposées, dans une entreprise soumise au contrôle de l'administration à laquelle il appartient ou en relation avec cette dernière, des intérêts de nature à compromettre son indépendance.

L'article 6 du projet de loi maintient les **deux dérogations** existantes au principe de l'interdiction de cumul d'un emploi public permanent avec une autre activité publique ou privée :
- il est toujours possible aux lauréats d'un concours administratif ou aux personnes recrutées en qualité d'agent non titulaire de droit public de continuer à exercer leur activité privée pour une durée limitée

- les agents peuvent cumuler l'occupation d'un emploi permanent à temps incomplet ou non complet avec un autre emploi à temps incomplet ou non complet, dans la mesure où l'agent est employé à moins de 70 % d'un service à temps complet.

Dans les deux cas, une déclaration doit être transmise à l'autorité hiérarchique dont relève l'intéressé.

L'article 6 revoit les conditions du cumul de l'occupation d'un emploi à temps complet exercé par l'agent public à temps partiel avec la création ou la reprise d'une entreprise.

Le **service à temps partiel** (qui ne peut être inférieur au mi-temps) pour créer ou reprendre une entreprise est, sous réserve des nécessités du service et de l'autorisation préalable de la commission de déontologie de la fonction publique, accordé pour une durée maximale de **2 ans non renouvelable** (actuellement il est possible que cette autorisation soit prolongée d'au plus un an : article 60 bis de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984).
Une nouvelle autorisation d'accomplir un service à temps partiel pour créer ou reprendre une entreprise ne peut être accordée moins de trois ans après la fin d'un service à temps partiel pour la création ou la reprise d'une entreprise.

Le principe de l'obligation de se consacrer à son emploi public peut se concilier avec l'exercice d'une ou de plusieurs **activités accessoires**, après autorisation, dès lors que cette activité est compatible avec les fonctions qui sont confiées à l'agent et n'affecte pas leur exercice.

De même, l'article 6 du projet de loi, rappelle le principe de libre production des œuvres de l'esprit (articles L 112-1 à L 112-3 du code de la propriété intellectuelle), sous réserve des dispositions de la loi.

- **Commission de déontologie de la fonction publique**

L'article 8 du projet de loi élargit les compétences de cette commission, rénove son rôle et affirme son impartialité.

Compétences

La commission de déontologie a une nouvelle mission de « garante du respect des principes déontologiques inhérents à l'exercice d'une fonction publique » qui se traduit par de nouvelles compétences :

- la possibilité de rendre un **avis**, sur saisine de l'administration, préalablement à l'adoption d'un texte relatif à l'application des dispositions relatives aux valeurs, aux obligations et à la déontologie du titre Ier du statut général (soit les nouveaux articles 25 à 25 quater et 25 septies issus du projet de loi)

- la faculté d'émettre des **recommandations**, pour garantir la bonne application de ces articles relatifs aux valeurs, aux obligations et à la déontologie

- la possibilité d'émettre des **recommandations** lorsque l'administration la saisit **sur l'application de ces dispositions à des situations individuelles**.

La commission reçoit également la compétence de rendre publics, selon les modalités qu'elle détermine, ses avis et recommandations. En revanche, les recommandations individuelles ne peuvent pas être publiées.

Contrôle

L'article 8 élargit le champ du contrôle de la commission :

- Elle examine la compatibilité du projet de **création ou de reprise d'une entreprise** par un fonctionnaire (III de l'article 25 septies issu de l'article 6 du projet de loi) avec les fonctions qu'il exerce

- la saisine est obligatoire pour apprécier la **compatibilité de toute activité** lucrative dans une entreprise privée, dans un organisme de droit privé, ou de toute activité libérale, ou auprès d'une personne morale de droit public exerçant une activité économique, avec les fonctions exercées au cours des 3 années précédant le début de cette activité par tout agent cessant définitivement ou temporairement ses fonctions.

L'article 8 du projet de loi allonge le délai de l'auto-saisine du président de la commission de déontologie en le portant de 10 jours à 3 mois.

La lettre rectificative précise qu'est considérée comme une entreprise privée « tout organisme ou entreprise exerçant son activité dans un secteur concurrentiel conformément aux règles de droit privé ».

- la commission doit **apprécier l'atteinte** à la dignité des fonctions ou le risque de mise en cause du fonctionnement normal, de l'indépendance ou de la neutralité du service, ce qui était déjà le cas, mais plus largement, la méconnaissance par l'agent d'une situation de conflit d'intérêts ou de tout autre principe déontologique inhérent à l'exercice d'une fonction publique.

Ce contrôle préventif est plus large que celui organisé par le mécanisme actuel principalement centré sur le risque de survenance d'une prise illégale d'intérêts.
La lettre rectificative précise que le Président de la commission peut demander au fonctionnaire ou à l'autorité investie du pouvoir de nomination dans l'emploi où il était précédemment détaché ou exerçait des fonctions, toutes les explications ou tous les documents nécessaires à l'exercice des missions de la commission. La commission peut recueillir des données auprès de toute personne publique ou privée. Ces personnes doivent informer la commission de toutes situations de conflit d'intérêts dès lors que ces faits concernent les fonctions exercées par l'agent ou ayant été exercées au cours des 3 dernières années.

Avis

L'article 8 rappelle les différents types d'avis rendus par la commission ou, le cas échéant, son président. Il permet à l'autorité investie du pouvoir de nomination de solliciter une **deuxième délibération** de la commission.

Pour l'autorité des avis rendus, il est prévu qu'outre les avis d'incompatibilité, les réserves dont sont assortis ces derniers **lient l'administration et l'intéressé** lui-même. L'agent qui ne se conforme pas à l'avis s'expose directement à une sanction disciplinaire.

Afin de renforcer l'impartialité de la commission, l'article 8 du texte dispose que les représentants de l'administration qui siègent à la commission n'ont plus voix délibérative et que les membres de la commission sont nommés pour un mandat de 3 ans renouvelable une fois par décret.

La remise au Premier ministre d'un **rapport public annuel** rendant compte de l'exécution des missions de la commission est consacrée dans une logique de transparence et d'information.

Il faut noter que la lettre rectificative transfère l'examen des déclarations de situation patrimoniale et des mandats de gestion produits par certains fonctionnaires à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, permettant ainsi à la commission de se concentrer sur les conflits d'intérêts.

L'article 9 du projet de loi, qui comprend des dispositions de coordination de la commission et de la haute autorité, soumet, avec la lettre rectificative, à une obligation de déclaration d'intérêts, les directeurs de cabinet des autorités territoriales recrutés dans une collectivité ou un EPCI à fiscalité propre dont la population excède 80 000 habitants en insérant de nouvelles dispositions dans la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

De même, la lettre rectificative transfère la compétence de contrôle des départs vers le privé exercée par la commission au profit de la Haute Autorité pour les agents publics qui sont en même temps titulaires d'un mandat local pour unifier les modalités de contrôle sur les fonctions exercées par cette catégorie d'agents au cours des trois dernières années.

Mobilité

Ces dispositions ne sont plus dans le projet de loi suite à la lettre rectificative qui prévoit que ces évolutions se feront par ordonnance pour simplifier et accélérer l'examen du projet de loi.

Dans le projet de loi initial :

Le Gouvernement souhaitait simplifier les positions statutaires et unifier la structure des corps et cadres d'emplois entre les trois versants de la Fonction Publique pour rendre plus lisibles les fondamentaux de la carrière des fonctionnaires.

- **Positions du fonctionnaire**

Un article 12 bis aurait été créé dans la loi du 13 juillet 1983 (article 18 du projet de loi initial) pour préciser qu'un fonctionnaire ne pouvait être placé que dans une des **positions** suivantes : en activité (sans précision sur le temps complet ou partiel), en détachement, en disponibilité et en congé parental.

Auraient disparu les positions suivantes :

- Position hors cadres
- Accomplissement du service national et des activités dans la réserve opérationnelle, dans la réserve sanitaire et dans la réserve civile de la police nationale.

Cet article 12 bis aurait indiqué également que « la rémunération d'un fonctionnaire détaché dans un emploi ne conduisant pas à pension du code des pensions civiles et militaires de retraite ou du régime de la [CNRACL] ne peut excéder, au-delà d'une proportion fixée par décret en Conseil d'Etat, la rémunération qu'il percevait au titre de son grade ou de son emploi dans le cadre de ses fonctions précédentes. »

Ainsi, **la rémunération d'un fonctionnaire détaché sur contrat aurait donné lieu à un plafonnement** fixé par décret en Conseil d'Etat.

De même, l'article 12 bis précisait que « Lorsqu'un fonctionnaire est titularisé ou intégré dans une autre fonction publique relevant des titres II, III et IV du statut général, il est radié des cadres dans son corps ou cadre d'emplois d'origine. »

- **Congé**

Dans le cadre du projet de loi initial, l'article 57 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984, qui détaille les congés auxquels a droit un fonctionnaire, aurait été **complété par un congé**, avec traitement, pour accomplir (article 20 du projet de loi initial) :
- une période de service militaire, d'instruction militaire ou d'activité dans la réserve opérationnelle pour une durée inférieure ou égale à 30 jours cumulés par an
- ou une période d'activité dans la réserve de sécurité civile d'une durée inférieure ou égale à 15 jours cumulés par an
- ou une période d'activité dans la réserve sanitaire
- ou une période d'activité dans la réserve civile de la police nationale d'une durée de 45 jours.

***Amendement proposé en 2014 par la FNCDG* :** *Il serait également bien de créer un congé de reclassement. Le fonctionnaire placé en disponibilité d'office, lorsqu'il est dans l'attente de la décision notamment de reclassement, à l'expiration de ses droits à congé de maladie ordinaire, congé de longue maladie ou congé de longue durée, ne perçoit plus de rémunération mais peut percevoir certaines prestations en espèces. Afin de répondre au principe général du droit au reclassement, il conviendrait de créer un congé de reclassement. Pendant cette période, l'agent serait en position d'activité ce qui pourrait lui ouvrir droit à une formation de reconversion professionnelle ce que n'autorise pas la position de disponibilité d'office.*

- **La mise à disposition**

Le projet de loi initial prévoyait que la mise à disposition d'un agent aurait été également possible auprès de (article 22 du projet de loi initial) :

- **groupements d'intérêt public**
- **institutions ou organes de l'Union européenne**.

Pour les mises à disposition avec les institutions ou organes de l'Union européenne ou un Etat étranger, une administration d'une collectivité publique ou d'un organisme public relevant de cet Etat ou auprès d'un Etat fédéré, il n'aurait pas été nécessaire de conclure une convention entre l'administration d'origine et l'organisme d'accueil (comme cela est prévu à l'article 61 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984), la seule lettre de mission aurait valu convention de mise à disposition.

Le projet de loi initial prévoyait également que les collectivités et leurs établissements publics administratifs n'auraient pas pu avoir **recours à une mise à disposition de personnels de droit privé** pour bénéficier d'une qualification technique spécialisée.

Les **expérimentations de cumuls d'emplois permanents à temps non complet dans les 3 versants de la Fonction Publique,** prévues pour 5 ans à l'article 14 la loi du 3 août 2009 relative à la mobilité auraient été **abrogées** (article 24 du projet de loi initial).

En effet, les fonctionnaires territoriaux pouvaient être nommés dans des emplois permanents à temps non complet relevant des collectivités territoriales et de leurs établissements publics cumulés avec des emplois relevant des administrations de l'Etat, des établissements publics de l'Etat ainsi que des établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n°86-33 du 9 janvier 1986 (de même pour les fonctionnaires de l'Etat et de l'Hospitalière).

La protection des agents

- **La protection fonctionnelle**

Le projet de loi développe la protection fonctionnelle des agents (article 11 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983). La collectivité publique doit protéger le fonctionnaire contre les voies de fait, menaces, injures, diffamations ou outrages mais également contre les **atteintes volontaires à l'intégrité de la personne** et les **agissements constitutifs de harcèlement** dont l'agent pourrait être victime.
L'article 25 du projet de loi prévoit une protection au **conjoint** du fonctionnaire ou ancien fonctionnaire mais également au concubin, au partenaire de PACS, à ses **enfants** et à ses **ascendants directs**.

Ils bénéficieraient ainsi d'une protection, sur leur demande, pour les instances civiles ou pénales engagées contre les auteurs d'atteintes volontaires à leur intégrité, du fait des fonctions exercées par le fonctionnaire.

De même, la protection est accordée au conjoint, concubin ou partenaire de PACS qui engage une instance civile ou pénale contre les auteurs d'une atteinte volontaire à la vie du fonctionnaire avec lequel il est lié, du fait de ses fonctions. En l'absence d'action engagée par eux, la protection peut être accordée aux enfants ou à défaut aux ascendants directs du fonctionnaire qui engagent une telle action.

- **Suspension de fonction**

En cas de faute grave commise par un fonctionnaire, il peut être suspendu par l'autorité ayant pouvoir disciplinaire qui saisit le conseil de discipline.
Sa situation doit être définitivement réglée dans le délai de quatre mois. Si, à l'expiration de ce délai, aucune décision n'a été prise par l'autorité ayant pouvoir disciplinaire, l'intéressé est rétabli dans ses fonctions, sauf s'il est l'objet de poursuites pénales (article 30 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983).

Le projet de loi (article 26) prévoit désormais une **possibilité d'être rétabli dans ses fonctions même si l'agent fait l'objet de poursuites pénales**. Il pourra en effet être rétabli dans ses fonctions si les mesures décidées par l'autorité judiciaire ou l'intérêt du service n'y font pas obstacle.
Si l'agent n'est pas rétabli dans ses fonctions, le projet de loi prévoit comme possibilités pour l'autorité territoriale :

- de **l'affecter provisoirement** (sous réserve de l'intérêt du service) dans un emploi compatible avec les obligations du contrôle judiciaire auquel il est, le cas échéant, soumis

- de procéder au **détachement d'office**, à titre provisoire, dans un autre corps ou cadre d'emplois pour occuper un emploi compatible avec les obligations du contrôle judiciaire.

L'affectation provisoire ou le détachement provisoire prennent fin quand la situation du fonctionnaire est définitivement réglée par l'administration ou lorsque l'évolution des poursuites pénales rend impossible sa prolongation.

Sont tenus informés des mesures prises à l'égard du fonctionnaire :
- le magistrat qui a ordonné le contrôle judiciaire
- le Procureur de la République
- la CAP d'origine.

Si le fonctionnaire n'est pas rétabli dans ses fonctions, ni affecté ou détaché provisoirement, il peut subir une retenue sur sa rémunération (sous certaines conditions).

Discipline

▪ Faits passibles de sanction

Désormais, aucune procédure disciplinaire ne pourra être engagée au-delà d'un délai de **3 ans** à compter du jour où l'administration a eu connaissance des faits passibles de sanctions. Ce délai est interrompu en cas de poursuite pénale du fonctionnaire. Passé ce délai, les faits ne peuvent plus être invoqués dans le cadre d'une procédure disciplinaire sauf si une autre procédure disciplinaire a été engagée à l'encontre de l'agent avant l'expiration de ce délai (article 27 du projet de loi initial – maintenant article 12 suite à la lettre rectificative).

▪ Répartition des sanctions disciplinaires

L'article 89 de la loi du 26 janvier 1984 qui prévoit la répartition des sanctions disciplinaires en 4 groupes devrait être abrogé (à l'exception de l'avant-dernier alinéa : « L'autorité territoriale peut décider, après avis du conseil de discipline, de rendre publics la décision portant sanction et ses motifs. ») et remplacé par un article 19 bis dans la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 (article 28 du projet de loi initial – article 13 suite à la lettre rectificative).

Le projet de loi prévoit :

- Pour les sanctions du 1er groupe :

Il n'y aura **désormais que 2 sanctions** : l'avertissement et le blâme, l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de 3 jours serait supprimée.
Désormais, seul le blâme serait inscrit au dossier du fonctionnaire et serait effacé automatiquement après un délai de **2 ans** (et non plus de 3 ans comme c'est le cas actuellement) si aucune autre sanction n'est intervenue.

Amendement proposé par la FNCDG en 2014 : *Il convient de maintenir la troisième sanction dans le 1er groupe à savoir, l'exclusion temporaire de fonctions pour 3 jours maximum. Les sanctions du 1er groupe ne nécessitent pas l'avis du conseil de discipline, en ne prévoyant l'exclusion temporaire de fonctions que dans le 2ème groupe cela alourdit la procédure et n'apparait pas adapté pour une exclusion de courte durée.*

Amendement de conséquence : cette nouvelle sanction, comme le blâme, doit apparaitre dans le dossier du fonctionnaire et doit en être automatiquement effacée au bout de 2 ans si aucune autre sanction n'est intervenue pendant cette période.

- Pour les sanctions du 2ème groupe :

Le 2ème groupe comprendrait 5 sanctions au lieu de 2 actuellement :
1) La radiation du tableau d'avancement
2) L'abaissement d'échelon : le projet de loi précise que cet abaissement doit se faire à l'échelon immédiatement inférieur
3) L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de 15 jours (et non plus de 4 à 15 jours comme c'est le cas actuellement)
4) La radiation de la liste d'aptitude établie après avis de la commission administrative paritaire
5) Le déplacement d'office.

Amendement proposé par la FNCDG en 2014 : *L'article 13 du projet de loi vise à insérer un nouvel article 19 bis dans la loi n°83-634. Le déplacement d'office correspond à la mutation interne dans la FPT.*

L'article 19 bis de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, a vocation à s'appliquer aux trois Fonctions Publiques. Il convient d'envisager les différents cas de figures selon les Fonctions Publiques. La notion de mutation n'étant pas une sanction dans la FPT, il est proposé de supprimer cette sanction « déplacement d'office ».

- Pour les sanctions du 3ème groupe :

Le 3ème groupe serait constitué de 2 sanctions :
1) La rétrogradation : le projet de loi précise que celle-ci doit se faire au grade immédiatement inférieur
2) L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée d'un mois à 2 ans (et non plus pour une durée de 16 jours à 2 ans comme les textes le prévoient actuellement).

Amendement proposé par la FNCDG en 2014 : *Le projet de loi prévoit comme sanction du 2nd groupe : l'exclusion temporaire de fonctions pour 15 jours maximum, et comme sanction du 3ème groupe : une exclusion pouvant aller d'un mois à 2 mois. Les sanctions du 3ème groupe doivent pouvoir permettre de prononcer des exclusions temporaires de fonctions inférieures à un mois mais supérieures à 16 jours. Il est donc proposé comme sanction : une exclusion de fonctions de 16 jours à 2 ans.*

- Pour les sanctions du 4ème groupe :

Les sanctions du 4ème groupe restent les mêmes : la mise à la retraite d'office et la révocation.

L'autorité territoriale doit statuer dans un délai de **2 mois** après l'avis du conseil de discipline.

Désormais, les **sanctions du 2è et 3è groupe pourront être retirées du dossier de l'agent**. En effet, le projet de loi précise que le fonctionnaire frappé de ces sanctions peut demander la suppression de toute mention de la sanction prononcée dans son dossier au bout de 10 ans de services effectifs après avoir été sanctionné.

Tableau comparatif des sanctions disciplinaires dans les trois Fonctions Publiques et sanctions prévues dans le projet de loi

Sanctions	FPE	FPT	FPH	Projet de loi
1er groupe	• Avertissement • Blâme	• Avertissement • Blâme • Exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de 3 jours	• Avertissement • Blâme	• Avertissement • Blâme
2ème groupe	• Radiation du tableau d'avancement • Abaissement d'échelon • Exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de 15 jours • Déplacement d'office	• Abaissement d'échelon • Exclusion temporaire de fonctions de 4 à 15 jours	• Radiation du tableau d'avancement • Abaissement d'échelon • Exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de 15 jours	• Radiation du tableau d'avancement • Abaissement d'échelon à l'échelon immédiatement inférieur • Exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de 15 jours • Radiation de la liste d'aptitude établie après avis de la CAP • Déplacement d'office
3ème groupe	• Rétrogradation • Exclusion temporaire de fonctions de 3 mois à 2 ans	• Rétrogradation • Exclusion temporaire de fonctions de 16 jours à 2 ans	• Rétrogradation • Exclusion temporaire de fonctions de 3 mois à 2 ans	• Rétrogradation au grade immédiatement inférieur • Exclusion temporaire de fonctions pour une durée d'un mois à 2 ans
4ème groupe	• Mise à la retraite d'office • Révocation	• Mise à la retraite d'office • Révocation	• Mise à la retraite d'office • Révocation	• Mise à la retraite d'office • Révocation

Tableau récapitulatif pour la FPT

Groupe de sanctions	**Sanctions article 89 loi 84-53**	**Sanctions projet de loi**	**Retrait des sanctions du dossier du fonctionnaire**	
			Article 89 loi 84-53	Projet de loi
1er groupe	Avertissement	Avertissement	Pas inscrit	Pas inscrit
	Blâme	Blâme	Au bout de 3 ans	Au bout de 2 ans
	Exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de 3 jours		Au bout de 3 ans	
2ème groupe		Radiation du tableau d'avancement		Au bout de 10 ans
	Abaissement d'échelon	Abaissement d'échelon à l'échelon immédiatement inférieur		
	Exclusion temporaire de fonctions pour une durée de 4 à 15 jours	Exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de 15 jours		
		Radiation de la liste d'aptitude établie après avis de la CAP		
		Déplacement d'office		
3ème groupe	La rétrogradation	La rétrogradation au grade immédiatement inférieur		
	Exclusion temporaire de fonctions pour une durée de 16 jours à 2 ans	Exclusion temporaire de fonctions pour une durée d'un mois à 2 ans		
4ème groupe	Mise à la retraite d'office	Mise à la retraite d'office		
	Révocation	Révocation		

Egalité professionnelle

Ces dispositions ne sont plus dans le projet de loi suite à la lettre rectificative qui prévoit que ces évolutions se feront par ordonnance pour simplifier et accélérer l'examen du projet de loi.

- **Emplois de cadre supérieur**

La proportion minimale de personnes de chaque sexe pour les emplois de cadre supérieur prévue à 40% (alinéa 1er du I de l'article 6 quater de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983) est fixée à :
- 20% pour les nominations prononcées en 2013 et 2014
- 30% pour celles prononcées de 2015 à 2017.

Le projet de loi initial prévoyait que la proportion de 30% soit appliquée uniquement jusqu'en **2016** et plus jusqu'en 2017.

- **Membres du CCFP, du CSFPE, du CSFPT et du CSFPH**

Les membres respectifs du CCFP, du CSFPE, du CSFPT et du CSFPH sont désignés, dans chacune des catégories qu'ils représentent, en respectant une proportion minimale de 40% de personnes de chaque sexe, à l'exception des membres représentant (article 53 loi n°2012-347 du 12 mars 2012) :
- des organisations syndicales de fonctionnaires
- des employeurs territoriaux.

Le projet de loi prévoyait que l'exception accordée aux **représentants des employeurs territoriaux** soit supprimée. Ceux-ci auraient dû désormais respecter le quota minimum de 40% de personnes de chaque sexe (article 30 du projet de loi initial).

- **Congé pour maternité ou pour adoption**

L'article 57 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 prévoit au 5° un droit au congé pour maternité, ou pour adoption, avec traitement, d'une durée égale à celle prévue par la législation sur la sécurité sociale.

Avec le projet de loi initial (article 31), en cas de décès de la mère du fait de l'accouchement, le bénéfice du congé de maternité aurait été accordé à l'autre parent fonctionnaire ou, à défaut, au conjoint fonctionnaire de la mère ou au fonctionnaire lié à elle par un PACS ou vivant en concubinage avec elle.

Pour intégrer les conséquences de la loi du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe, le projet de loi initial prévoyait des formulations différentes du droit à ce congé.

Le droit au congé d'adoption serait ouvert « à l'un ou l'autre des parents adoptifs » les mots « mère et père » disparaissant.

- **Congé de paternité et d'accueil de l'enfant**

Le projet de loi prévoyait l'insertion d'un 5°bis dans l'article 57 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 pour le « congé de paternité et d'accueil de l'enfant avec traitement d'une durée de onze jours consécutifs » :

« A la demande du fonctionnaire, ce congé peut être fractionné en deux périodes dont l'une des deux est au moins égale à 7 jours. En cas de naissances multiples, la durée du congé est de 18 jours consécutifs ; cette durée peut être fractionnée, à la demande du fonctionnaire, en deux périodes dont la plus courte est au moins égale à 7 jours.
Le congé est ouvert après la naissance de l'enfant au père fonctionnaire, ainsi que, le cas échéant, au conjoint fonctionnaire de la mère ou au fonctionnaire lié à elle par un [PACS] ou vivant concubinage avec elle.
Le congé est pris dans les 4 mois suivant la naissance de l'enfant. La demande de congé doit être formulée au moins un mois avant la date de début du congé, excepté si le fonctionnaire établit l'impossibilité de respecter ce délai. »

Amélioration des conditions d'emploi des agents non titulaires

▪ **Conditions d'ancienneté exercées auprès de différents employeurs pour la CDIsation ou la titularisation**

Le chapitre II de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 ainsi que les articles 15 et 24 du chapitre III et le chapitre IV (à l'exception de l'article 30) du projet de loi relatifs aux obligations et à la déontologie, seraient applicables aux agents non titulaires de droit public.

L'article 15 du projet de loi issu de la lettre rectificative (article 34 du projet de loi initial) vient préciser les **conditions d'ancienneté** auprès de différents employeurs pour la CDIsation ou la titularisation des agents contractuels.

Serait ainsi ajouté à l'article 15 (titularisation) de la loi n°2012-347 du 12 mars 2012 un alinéa indiquant que : *« Le bénéfice de cette ancienneté est également conservé aux agents qui, bien que rémunérés successivement par des personnes morales distinctes parmi celles mentionnées à l'article 2 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983…, continuent de pourvoir le poste de travail pour lequel ils ont été recrutés. »*
Il serait ajouté à l'article 21 (CDIsation) de la loi n°2012-347 du 12 mars 2012 l'alinéa suivant : *« Lorsque cette ancienneté a été accomplie auprès de différents employeurs…, la transformation du contrat en [CDI] est proposée par la personne morale mentionnée au premier alinéa qui emploie l'agent à la date de publication de la présente loi. »*

▪ **Services publics effectifs**

La notion de « services publics effectifs » disparaitrait dans l'article 3-4 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984, le projet de loi prévoyant à l'article 18 (article 38 du projet initial) de parler uniquement de « services publics ».

Cet article 3-4 prévoit que : « …*Tout contrat conclu ou renouvelé pour pourvoir un emploi permanent en application de l'article 3-3 avec un agent qui justifie d'une durée de services publics effectifs de 6 ans au moins sur des fonctions relevant de la même catégorie hiérarchique est conclu pour une durée indéterminée. (…)*
Lorsqu'un agent remplit les conditions d'ancienneté … avant l'échéance de son contrat en cours, les parties peuvent conclure d'un commun accord un nouveau contrat, qui ne peut être qu'à durée indéterminée. »
Le projet de loi prévoit d'intégrer après un nouvel alinéa qui précise qu'« *en cas de refus de l'agent de conclure un nouveau contrat, celui-ci est maintenu en fonction jusqu'au terme du [CDD] en cours.* »

▪ **L'activité dans une entité économique reprise par une personne publique**

L'article L 1224-3 du code du travail prévoit que « *Lorsque l'activité d'une entité économique employant des salariés de droit privé est, par transfert de cette entité, reprise par une personne publique dans le cadre d'un service public administratif, il [lui] appartient … de proposer à ces salariés un [CDD] ou [CDI] de droit public…*
Sauf disposition légale ou conditions générales de rémunération et d'emploi des agents non titulaires de la personne publique contraires, le contrat qu'elle propose reprend les clauses substantielles du contrat dont les salariés sont titulaires… ».
L'article 39 du projet de loi ajoute un alinéa à cet article qui prévoit que « *les services accomplis au sein de l'entité économique d'origine sont assimilés à des services accomplis au sein de la personne publique d'accueil.* »

Amélioration du dialogue social

Le Conseil commun de la fonction publique (CCFP) connaît de toute question d'ordre général commune aux 3 fonctions publiques dont il est saisi (article 9 ter de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983). Le projet de loi prévoit qu'il pourra également connaitre de questions communes uniquement à « **deux fonctions publiques** » (article 40 du projet de loi initial – article 19 suite à la lettre rectificative).
L'article 9 ter de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 prévoit qu': « *Il est présidé par le Ministre chargé de la fonction publique ou son représentant. Il comprend :*
1° Des représentants des organisations syndicales de fonctionnaires…
2° Des représentants des administrations et employeurs de l'Etat et de leurs établissements publics
3° Des représentants des employeurs publics territoriaux dont le Président du CSFPT…
4° Des représentants des employeurs publics hospitaliers… ».

Le projet de loi prévoit de **regrouper le 2°, 3° et 4° en un seul et même alinéa 2°** comme suit :
« *2° Des représentants :*
- *des administrations et employeurs de l'Etat et de leurs établissements publics*
- *des employeurs territoriaux et de leurs établissements publics, parmi lesquels le président du [CSFPT], désignés par les représentants des collectivités territoriales au [CSFPT], mentionnés à l'article 8 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*
- *des employeurs des établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n°86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.* »

Il est saisi des projets de loi ou d'ordonnance et, de décret lorsqu'une disposition législative ou réglementaire le prévoit, communs aux 3 fonctions publiques, à l'exception des textes spécifiques à chaque fonction publique.

Le projet de loi prévoit (article 40 du projet initial – article 19 avec la lettre rectificative) qu'il **sera saisi même en l'absence de disposition législative ou réglementaire**.

Dispositions diverses

- **Résultats collectifs**

En vertu de l'article 20 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 : « *Les fonctionnaires ont droit, après service fait, à une rémunération comprenant le traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement ainsi que les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire. Les indemnités peuvent tenir compte des fonctions et des résultats professionnels des agents ainsi que de la* ***performance collective des services****. S'y ajoutent les prestations familiales obligatoires…* ».

L'article 42 du projet de loi initial (désormais l'article 22 avec la lettre rectificative) prévoit de remplacer la notion de « performance collective » par « des résultats collectifs ».

- **Groupement d'intérêt public**

Désormais, l'article 109 de la loi n°2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit précisera le droit applicable aux personnels de ces groupements (article 43 du projet de loi initial – article 23 avec la lettre rectificative) : droit public ou droit privé, en fonction de la nature des activités principalement exercées par ces groupements.
« *Sous réserve des dispositions relatives à la mise à disposition prévues par le statut général de la fonction publique, les personnels du groupement ainsi que son directeur sont soumis, par la convention constitutive, soit à un régime de droit public déterminé par décret en Conseil d'État, lorsque le groupement au sein duquel ils exercent assure, à titre principal, la gestion d'une activité de service public administratif, soit aux dispositions du code du travail, lorsque le groupement assure, à titre principal, la gestion d'une activité de service public industriel et commercial.* »
Cet article consacre les critères posés par la jurisprudence du Tribunal des Conflits de 1996, *BERKANI*.