



Fédération Nationale
des Centres de Gestion
de la Fonction Publique Territoriale

80 rue de Reully – 75012 PARIS

Tel : 01 53 30 09 99 – Fax : 01 53 30 09 90

E mail : info@fncdg.com – www.fncdg.com

CONGRES 2012 DE LA FEDERATION NATIONALE DES CENTRES DE GESTION

La nouvelle scène publique locale

**Le Bellevue, BIARRITZ
Mercredi 17, jeudi 18 et vendredi 19 octobre 2012**



Programme détaillé

SOMMAIRE

MERCREDI 17 OCTOBRE

TABLE-RONDE INSTITUTIONNELLE	4
---	----------

JEUDI 18 OCTOBRE

TABLE-RONDE : QUELLE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DEMAIN?

INTRODUCTION DE LA TABLE-RONDE	15
---	-----------

1ERE PARTIE	16
--------------------------	-----------

2EME PARTIE	31
--------------------------	-----------

ATELIER N°1	41
--------------------------	-----------

ATELIER N°2	52
--------------------------	-----------

Mercredi 17 octobre 2012

15h45-18h15

TABLE-RONDE

*La réforme territoriale
La place des Centres de Gestion
sur la nouvelle scène publique locale*

La table-ronde sera l'occasion de présenter la loi du 16 décembre 2010 et les axes de réforme envisagés dans l'Acte III de la décentralisation mais également les problématiques rencontrées par les collectivités et structures intercommunales pour gérer ces changements très importants en termes de ressources humaines.

Contexte

Le processus de décentralisation, mis en oeuvre en France depuis trente ans, a marqué une rupture avec la tradition centralisatrice qui a constitué une forte spécificité de l'organisation politique et administrative de la France.

L'acte I de la décentralisation est mis en oeuvre à partir de juillet 1981 au moment où le projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions est débattu. La loi est votée le 28 janvier 1982 et promulguée le 2 mars 1982. Complétée par la loi du 22 juillet 1982, la loi du 2 mars 1982 constitue une rupture historique et comporte de très nombreuses dispositions qui bouleversent l'organisation administrative française, complétée par plusieurs textes législatifs adoptés les années suivantes. Son article 1^{er} énonce un principe important : « *Les communes, les départements et les régions s'administrent librement par des conseils élus.* »

Les plus notables modifications dans l'organisation territoriale du pays sont :

- le remplacement de la tutelle administrative a priori par un contrôle juridictionnel a posteriori

La loi de 1982 a retiré au préfet le pouvoir d'annuler les actes des collectivités locales qu'il jugeait illégaux ou inopportuns, exercé dans le cadre d'un contrôle avant que l'acte ne devienne exécutoire. Désormais, son contrôle s'exerce a posteriori et se limite à la possibilité de déférer au juge administratif les actes qu'il considère illégaux. Seul le juge peut en prononcer l'annulation, uniquement pour motif d'illégalité et non plus d'inopportunité, ce qui donnait au préfet un fort pouvoir d'intervention dans les politiques des collectivités.

La loi du 2 mars 1982 dresse une liste des actes dont la transmission est obligatoire en raison de leur importance particulière.

Il s'agit essentiellement des actes unilatéraux (délibérations, arrêtés réglementaires...) ou des contrats (marchés, contrats d'emprunts...). Cette liste a été réduite par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

- la création d'une nouvelle juridiction financière, la chambre régionale des comptes, dont l'une des missions est d'assister le préfet en matière de contrôle budgétaire
- la promotion de la région en collectivité territoriale à part entière, dotée d'un conseil élu au suffrage universel

Les régions n'étaient auparavant que des établissements publics régionaux. La loi du 2 mars 1982 transfère leur exécutif au président du Conseil régional et elles deviennent des collectivités à part entière avec la première élection des conseillers régionaux au suffrage universel en 1986.

- l'institution du président du conseil général en exécutif de département à la place du préfet

Avant 1982, le département disposait d'un organe délibérant élu au suffrage universel direct, le Conseil général, et d'un président, à titre uniquement honorifique. L'exécution des décisions était de la seule responsabilité des préfets, aidés par l'administration de l'Etat. Avec la loi de 1982, le département devient une collectivité territoriale à part entière. Son président, élu parmi les conseillers généraux, préside l'assemblée, prépare et exécute les budgets et les délibérations et devient le chef de l'administration départementale.

Les lois des 7 janvier et 22 juillet 1983 ont modifié la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. De 1982 à 1986, 25 lois complétées par environ 200 décrets se succèdent.

La loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992 a pour ambition de donner un second souffle à la décentralisation, en relançant la coopération intercommunale ainsi que la démocratie locale et en renforçant la déconcentration, réformes prolongées par la loi du 4 février 1995 sur l'aménagement et le développement du territoire et surtout par la loi dite Chevènement du 12 juillet 1999, relative au renforcement et à la coopération intercommunale.

La loi du 25 juin 1999, relative à l'aménagement et au développement durable, la loi dite "solidarité et renouvellement urbain" du 13 décembre 2000, ainsi que la loi sur la démocratie de proximité du 28 février 2002 complètent ce dispositif.

La loi du 2 mars 1982 a ouvert la voie de la décentralisation. Cet acte I a été suivi par un acte II, alimenté notamment par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 sur l'organisation décentralisée de la République et par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Promulguée le 28 mars 2003, la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République a été suivie de plusieurs lois organiques nécessaires à son application. Elle a précédé l'adoption d'un important transfert de compétences nouvelles au profit des collectivités territoriales.

La réforme constitutionnelle actualise le cadre juridique hérité du texte constitutionnel de 1958 et pose de nouveaux principes. La loi constitutionnelle a modifié profondément le titre XII de la constitution, consacré aux collectivités territoriales. Le principe de "l'organisation décentralisée" de la République est posé à l'article 1er de la Constitution et la région trouve sa consécration constitutionnelle. Plusieurs lois organiques ont été publiées dans la foulée de la révision constitutionnelle :

- la loi organique du 1er août 2003, relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales, préalable à toute politique différenciée de décentralisation
- celle du même jour relative au référendum local, qui correspond à la nécessité d'affirmer de nouvelles formes de démocratie participative
- la loi organique du 29 juillet 2004, prise en application de l'article 72-2 de la Constitution, relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, précise la notion de "ressources propres" qui doivent constituer la "part déterminante" parmi les ressources des collectivités.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales transfère de nouvelles compétences aux collectivités territoriales dans les domaines du développement économique, du tourisme, de la formation professionnelle ou de certaines infrastructures comme les routes, les aéroports, les ports, en matière de logement social et de construction, d'enseignement ou de patrimoine. Certaines de ses dispositions ont un caractère expérimental, pour une durée qui n'excède pas cinq ans. Elle comporte aussi un mouvement non négligeable de transfert de personnels de l'État vers les collectivités, notamment les agents techniciens et ouvriers de service (TOS) employés dans les collèges et les lycées, et des agents de l'Équipement. La loi renforce également la coopération intercommunale et le rôle et les compétences dévolues aux départements, en particulier dans le domaine social.

Aboutissement d'un long travail de concertation, notamment marqué par les travaux du comité pour la réforme des collectivités locales présidé par Édouard Balladur, et d'un long dialogue avec le Parlement, la loi de réforme des collectivités territoriales a été promulguée le 16 décembre 2010. Son premier volet vise l'achèvement et la rationalisation de la carte intercommunale, ainsi que la démocratisation des intercommunalités.

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.

La répartition des sièges des délégués communautaires entre les communes pourra être définie, pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération, par un accord local en respectant les règles suivantes :

- un siège minimum par commune

- aucune commune ne pourra détenir plus de la moitié des sièges
- la répartition devra tenir compte de la population de chacune des communes membres
- la taille maximale du conseil communautaire et le nombre de vice-présidents sont encadrés par la loi.

La loi du 16 décembre 2010 modifie également les dispositions législatives relatives aux mutualisations de services et de moyens, aux transferts des pouvoirs de police et au droit commun de l'intercommunalité.

Ce texte a également 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, avant la fin de l'année 2012 devraient être abrogées les dispositions relatives au conseiller territorial.

La loi offre la possibilité aux grandes agglomérations qui le souhaitent d'adopter un nouveau statut intégré, leur permettant de mieux assurer leur rayonnement international.

A ce titre, elle crée la métropole (article 12), établissement public de coopération intercommunale de plus de 500 000 habitants regroupant des communes d'un seul tenant et sans enclave qui s'associent *« au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion »*.

Outre les compétences transférées par les communes, la métropole bénéficiera de compétences transférées à titre obligatoire par le Département (transports scolaires, routes, zones d'activités et promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques) et par la Région (promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques). D'un commun accord avec le Département et la Région, elle pourra en outre se doter de compétences supplémentaires, déterminées par convention.

L'Etat pourra également, le cas échéant, leur confier la propriété et la gestion des grands équipements et infrastructures.

Par ailleurs, la loi du 16 décembre 2010 crée également le pôle métropolitain (article 20), structure destinée à renforcer la coopération spécifiquement entre EPCI *« en vue d'actions d'intérêt métropolitain en matière de développement économique, de promotion de l'innovation, de la recherche, de l'enseignement supérieur et de la culture, d'aménagement de l'espace [...] et de développement des infrastructures et des services de transport [...], afin de promouvoir un modèle de développement durable et d'améliorer la compétitivité et l'attractivité de son territoire, ainsi que l'aménagement du territoire infra-départemental et infra-régional »*.

Le pôle métropolitain sera exclusivement composé d'EPCI à fiscalité propre formant un ensemble, le cas échéant discontinu, de plus de 300 000 habitants autour d'un EPCI centre de plus de 150 000 habitants. A titre dérogatoire, les territoires frontaliers pourront constituer un pôle métropolitain sur un territoire d'un seul tenant et sans enclave de plus de 300 000 habitants, autour d'un EPCI centre de plus de 50 000 habitants.

Sur le plan juridique, le pôle métropolitain suivra les règles applicables aux syndicats mixtes.

La commune nouvelle prévue par la réforme territoriale de 2010 est destinée à remplacer l'actuel dispositif de fusions de communes issu de la loi Marcellin du 16 juillet 1971. Elle est destinée à unifier, si elles le décident, des communes contiguës ou l'ensemble des communes membres d'un EPCI.

Si l'ensemble des conseils municipaux concernés par le projet de création de la commune nouvelle y est favorable, le préfet pourra décider de la créer sans consultation électorale obligatoire.

En l'absence d'une telle unanimité et à condition que les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes concernées représentant plus des deux tiers de la population totale y soient favorables, une consultation électorale doit être organisée.

La création ne pourra être autorisée par le préfet que si la participation au scrutin est supérieure à la moitié des électeurs inscrits et si le projet recueille, dans chaque commune, l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits.

La commune nouvelle se substituera aux anciennes communes, qui pourront devenir des « *communes déléguées* », sauf décision contraire du conseil municipal de la commune nouvelle dans un délai de six mois à compter de sa création.

Les articles 26, 27, 28 et 29 de la loi du 16 décembre 2010 fixent également de nouvelles règles pour la modification des limites territoriales des départements et régions et pour leur regroupement. La fusion d'une région et des départements reste de la compétence du législateur. Les autres modifications peuvent être décidées, après délibérations concordantes et favorables des assemblées locales et accord des électeurs, par décret en Conseil d'Etat.

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 1^{er} 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.

Ainsi les départements et les régions auront des compétences d'attribution. Ils pourront néanmoins se saisir de tout objet d'intérêt départemental ou régional pour lequel la loi n'a donné compétence à aucune autre personne publique.

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 aura plus aucune commune isolée, ni aucune enclave ou discontinuité au sein d'un EPCI à fiscalité propre : 1 179 communes isolées ont été intégrées à un EPCI et 105 enclaves ou discontinuités disparaissent. Le nombre d'EPCI à fiscalité propre sera réduit de près de 20 %, passant de 1 828 à 1 477. Le nombre de syndicats intercommunaux sera, lui, réduit de 18 %, soit un taux équivalent à celui de la réduction du nombre de syndicats entre 1999 et 2011 (20 %). Par ailleurs, une première métropole, celle de Nice-Côte d'Azur, a été créée au 1er janvier 2012.

Avant la fin de l'année 2013, le territoire devrait voir la création de plus de 13 communes nouvelles et de 8 pôles métropolitains.

Par ailleurs, 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).

L'acte III de la décentralisation devrait remettre en cause un certain nombre de dispositions issues des lois de 2010.

En effet, lors de son discours d'investiture à l'Élysée, le Président François HOLLANDE a indiqué que le Gouvernement souhaitait déposer un projet de loi prévoyant un nouvel acte de la décentralisation dit « acte III ».

Lors des Etats généraux de la démocratie territoriale, les 4 et 5 octobre 2012, le Chef de l'Etat a indiqué que ce projet de texte ne serait présenté au Parlement qu'au début de l'année 2013, laissant ainsi du temps à Marylise LEBRANCHU, Ministre de la Réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la Fonction Publique, pour entamer un nouveau cycle de concertation avec les associations d'élus locaux pour compléter le projet de réforme. Cette réforme des collectivités comportera au moins trois volets :

- La clarification des compétences des collectivités
- Leurs ressources

- L'amélioration de la démocratie locale.

Parmi les propositions énoncées par le Président de la République, figurent :

- le report des scrutins locaux d'un an

Les élections cantonales et régionales, qui devaient se tenir en 2014 sous la forme d'élections territoriales, seront repoussées à 2015. Les deux scrutins se tiendront le même jour.

- Le maintien du niveau départemental et le renforcement de la Région

Les Régions vont devenir la structure pivot des politiques pour l'emploi et la formation professionnelle. Si elles aident et soutiennent déjà les PME, le Président souhaite augmenter leurs moyens d'actions en créant des nouveaux instruments.

Les départements vont, eux, se voir confier deux nouvelles missions: la lutte contre le handicap et la dépendance, tandis que le bloc communal se verra attribuer la transition énergétique.

- Le redressement des comptes publics

Des efforts de maîtrise des dépenses publiques seront demandés aux collectivités. Toutefois, le Président de la République a annoncé une réadaptation de la fiscalité via un "paquet financier".

- L'élargissement du droit à l'expérimentation

Le droit à l'expérimentation sera élargi et assoupli afin que les collectivités locales puissent mettre en place des politiques nouvelles, des pratiques différentes ou même adaptent, comme il leur paraîtra souhaitable, des dispositifs existants.

- La limitation des normes

400 000 normes seraient applicables aux Pouvoirs publics locaux et ces contraintes réglementaires pèsent lourdement sur les collectivités. Une simplification des textes est envisagée.

Enfin, une nouvelle structure va être mise en place pour renouer le dialogue entre le gouvernement et les collectivités: le Haut Conseil aux Territoires. Il sera l'instance "de concertation, d'évaluation, de négociation" entre l'Etat et les représentants des associations d'élus.

Par ailleurs, une proposition de loi déjà adoptée au Sénat devrait être publiée dans les prochaines semaines supprimant le conseiller territorial institué par la loi du 16 décembre 2010.

Au fil des ans, plusieurs questionnements se sont posés sur l'avenir de la décentralisation : faut-il attribuer à chaque niveau des blocs de compétences exclusives ? Y a-t-il trop de niveaux de collectivités en France ? Le système est-il compréhensible par les citoyens ? Comment assurer un financement équitable des activités transférées par l'Etat vers les collectivités ?

Par ailleurs, dans l'histoire de l'administration territoriale de la France, les réformes relatives à la décentralisation qui visent à donner aux collectivités locales des compétences propres, distinctes de celles de l'État, ont impacté, parfois même de manière non négligeable, l'emploi public local.

Les Centres de Gestion sont nés avec l'Acte I de la décentralisation.

Le CDG, établissement public administratif institué par la loi du 26 janvier 1984, succède en 1987 au syndicat de communes pour le personnel communal. Les Centres sont chargés d'accompagner les élus des collectivités et des établissements publics affiliés dans la gestion de leurs personnels.

La loi du 19 février 2007 a clarifié les missions et obligations des acteurs de la Fonction Publique Territoriale. L'application de cette loi a modifié le champ de compétences des Centres, certaines missions relevant à l'origine du CNFPT leur ayant été transférées notamment l'organisation des concours de catégorie A. Les Centres de Gestion sont ainsi devenus les partenaires privilégiés des collectivités en matière d'emploi public local.

Déjà considérablement renforcés en 2007, la loi du 12 mars 2012 confère de nouvelles compétences obligatoires aux CDG : secrétariats des commissions de réforme et des comités médicaux, avis consultatif dans le cadre du recours administratif préalable, assistance juridique statutaire, assistance au recrutement et accompagnement individuel de la mobilité des agents hors de leur collectivité d'origine et assistance à la fiabilisation des comptes de droits en matière de retraite.

Cette loi permet aussi une ouverture des Centres aux collectivités non affiliées avec la possibilité d'une adhésion à un socle de compétences, celui-ci constituant un « appui technique indivisible à la gestion des ressources humaines » qui aura pour corollaire l'introduction d'un collège des collectivités non affiliées au sein des Conseils d'Administration des Centres de Gestion.

L'acte III ne se fera pas sans effets sur les agents de la Fonction Publique.

L'exigence de modernisation des administrations, l'évolution des attentes des agents territoriaux ainsi que les processus de réformes engagés sur la scène publique locale invitent à mener une réflexion sur le devenir de la Fonction Publique Territoriale.

Déroulé de la table-ronde

L'atelier s'articulera en quatre temps :

➤ **Introduction de la table-ronde par Mme Marie-José TULARD, Avocate au Barreau de Paris, Haut fonctionnaire honoraire du SENAT**

Durée : 15 minutes

➤ **L'évolution du cadre d'intervention des collectivités, des structures, des moyens humains et financiers**

Une première intervention d'une durée de 20 minutes est prévue :

- intervention de Florence CROUZATIER-DURAND, Maître de Conférences en droit public, Université de Toulouse I Capitole

L'intervention s'axera autour de la présentation du bilan de la décentralisation depuis 30 ans avec un focus sur la loi du 16 décembre 2010 et sur les impacts des modifications des cadres d'intervention des collectivités sur les agents publics.

Suite à cette intervention juridique, trois élus donneront leur vision de cette réforme et du nouvel Acte de décentralisation.

Trois interventions d'une durée de dix minutes sont prévues.

- intervention de Georges LABAZEE, Président du Conseil général des Pyrénées-Atlantiques

Lors de cette table-ronde, le Président du Conseil Général pourra évoquer :

- **L'évolution du champ de compétences des conseils généraux depuis l'acte II de la décentralisation**
- **L'impact de la réforme territoriale notamment en matière de gestion des ressources humaines**
- **L'évolution des départements dans le cadre de l'acte III de la décentralisation**
- **Les axes de collaboration Conseil Général 64/ Centre de Gestion 64 : organisation des concours, santé-sécurité au travail (mise à disposition de psychologues...), remplacement d'agents, gestion des personnels TOS, développement de l'apprentissage...**

- La mise en œuvre de la loi du 12 mars 2012 qui prévoit un renforcement des Centres de Gestion et la possibilité pour les collectivités non affiliées d'adhérer au CDG sur un socle commun de missions : la position du Conseil Général sur ces évolutions.

- intervention de Daniel LEROY, Adjoint au maire de Moussy le Neuf, Représentant du Président de l'Association des Maires de France

L'intervention de M. LEROY permettra d'évoquer les questions suivantes :

- L'évolution du champ de compétences des collectivités et leur complémentarité depuis l'acte II de la décentralisation
- Les propositions de l'AMF dans le cadre de l'acte III de la décentralisation
- La mise en œuvre de la loi du 12 mars 2012 qui prévoit un renforcement des Centres de Gestion et la possibilité pour les collectivités non affiliées d'adhérer au CDG sur un socle commun de missions : la position de l'AMF sur ces évolutions.

- intervention de Bernard FATH, Maire de Léognan, Conseiller Général de Gironde, Représentant du Président de l'Association des Petites Villes de France

M. FATH axera son intervention autour des questions suivantes :

- L'évolution du champ de compétences des collectivités depuis la première loi de décentralisation
- L'avenir de la décentralisation
- L'impact de la réforme territoriale sur les petites collectivités notamment en matière de gestion des ressources humaines
- L'évolution des petites collectivités dans le cadre de l'acte III de la décentralisation et les propositions de l'APVF sur ces questions.

➤ **Les niveaux de mutualisation des services pour répondre aux nouveaux besoins des collectivités et établissements publics**

- intervention de Florence LERIQUE, Maître de Conférences, Cerdare, Grale, Université Montesquieu Bordeaux IV

L'intervention d'une durée de 15 minutes s'axera autour de la problématique de l'évolution de la coopération intercommunale et plus particulièrement depuis la réforme du 16 décembre 2010, et permettra d'évoquer la question de la complémentarité entre pouvoirs locaux.

- intervention de Bernard RANDE, Vice-Président de la Communauté de communes Marennes Adour Côte Sud, Représentant du Président de l'Association des Communautés de France

L'intervention d'une durée de 10 minutes permettra d'évoquer les questions suivantes :

- La mise en œuvre des schémas de coopération intercommunale**
- Les enjeux des mutualisations**
- L'évolution des structures intercommunales dans le cadre de l'acte III de la décentralisation et les propositions de l'ADCF sur ces questions.**

➤ Le renforcement des Centres de Gestion au travers de missions et d'un cadre juridique et financier renouvelés

- intervention de Jean-Robert MASSIMI, Directeur du Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale

Cette intervention d'une durée de 15 minutes s'axera autour de deux problématiques :

- L'évolution de la Fonction Publique Territoriale et des Centres de Gestion avec la loi du 12 mars 2012**
- La question de la réforme de la Fonction Publique Territoriale dans le cadre notamment de l'acte III de la décentralisation.**

- intervention de Jean-Laurent NGUYEN KHAC, Président de l'Association Nationale des Directeurs de Centres de Gestion

M. NGUYEN KHAC évoquera la problématique de l'évolution du champ d'intervention des Centres de Gestion et notamment leur renforcement depuis les lois du 19 février 2007 et du 12 mars 2012 et la place des Centres de Gestion sur la scène publique locale dans le cadre de l'Acte III de la décentralisation.

Jeudi 18 octobre 2012

TABLE-RONDE

8h45-9h

Quelle gestion des ressources humaines demain ?

Introduction

- intervention d'Antoine DESFRETIER, Conseiller technique « Collectivités territoriales », Cabinet de Madame Marylise LEBRANCHU, Ministre de la Réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la Fonction Publique

Le représentant de la Ministre évoquera les problématiques suivantes :

- Quels seront les axes de l'Acte III de la décentralisation ?**
- Quel sera l'impact du texte sur la Fonction Publique Territoriale ?**
- Quelles sont les pistes envisagées de réforme de la Fonction Publique ?**

Jeudi 18 octobre 2012

9h-11h

TABLE-RONDE

Quelle gestion des ressources humaines demain ?

***1^{ère} partie : Les nouvelles modalités de recrutement
dans la Fonction Publique***

Contexte

Afin de faire vivre la décentralisation, la Fonction Publique Territoriale a été créée il y a vingt ans pour réunir sous un même statut les agents des communes, des départements et des régions.

Cette Fonction publique, axée sur la séparation du grade et de l'emploi, en application du titre I du statut, est marquée par une grande liberté de gestion des fonctionnaires de la collectivité, laissée aux exécutifs locaux : le principe est en effet celui de la libre affectation et du libre choix des fonctionnaires par l'autorité territoriale, sur des emplois créés par délibérations de l'assemblée délibérante.

Si les cadres d'emplois et les grades sont créés à l'échelon national et applicables uniformément sur le territoire, la gestion des carrières est locale dans chaque collectivité. Les fonctionnaires par la possession du grade, passent du cadre d'emplois d'une collectivité à l'autre par la simple rencontre de leur volonté et celle de l'employeur, la continuité de la carrière étant assurée.

Afin d'offrir un service public capable de répondre au mieux aux besoins des citoyens, les administrations ont mené ces vingt dernières années de profondes réformes de leur système de gestion des ressources humaines. Accroître l'efficacité des effectifs de l'administration publique tout en améliorant le niveau des compétences demeure une préoccupation majeure des exécutifs locaux. Pour répondre à cet objectif, plusieurs stratégies sont mises en oeuvre visant à recruter, former, promouvoir mais également faire évoluer et renouveler les agents.

La gestion des ressources humaines est confrontée à un double challenge : professionnaliser les équipes et anticiper les évolutions, dans un contexte statutaire de plus en plus complexe et en constant renouvellement.

Le statut doit rester le socle fondateur et en ce sens être appliqué mais dans un cadre et selon des modalités profondément modifiées.

Aux termes de l'article 3 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, « *sauf dérogation législative, les emplois civils permanents de l'Etat, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics administratifs sont occupés par des fonctionnaires* ».

Toutefois, depuis 1946, le statut général permet néanmoins le recours à des agents contractuels pour faire face aux besoins du service public, notamment pour garantir sa continuité sur l'ensemble du territoire national ainsi que sa mutabilité.

Représentant une part importante des effectifs de la fonction publique (environ 850 000 agents dans l'ensemble de la fonction publique en 2008, soit 16 % des effectifs et 19,6% des agents territoriaux en 2010), les agents contractuels sont régis par des conditions d'emploi spécifiques et bénéficient de perspectives d'évolution propres, que ce soit dans le cadre du contrat ou de l'accès à l'emploi titulaire.

L'adoption de la loi n°2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'emploi non titulaire est le fruit d'une volonté partagée par tous les courants politiques de lutter contre la précarité dans la Fonction Publique.

La mise en œuvre d'une quinzaine de plans de titularisation depuis 1946 pose la question de la conciliation du principe d'égal accès aux emplois publics avec la nécessité de développer les modes de recrutement dans une situation de tension du marché de l'emploi.

En outre, la loi du 12 mars 2012 induit le renforcement du dualisme statutaire amorcé depuis quelques années et la confrontation du système de l'emploi avec celui de la carrière.

A l'heure où chaque année la part d'agents non titulaires intégrant la Fonction Publique Territoriale est supérieure à celle des fonctionnaires, à l'heure où le nombre de fonctionnaires sans concours intégrant la fonction publique territoriale est supérieur au nombre de fonctionnaires intégrant la FPT sur liste d'aptitude après concours, faut-il envisager une réhabilitation du concours et des modes de recrutements ?

La table-ronde permettra de mettre en évidence les conséquences induites par le développement des contrats au sein de la FPT et des droits et obligations des agents non titulaires.

Par ailleurs, alors que l'accent semble être porté sur le recrutement de compétences plus que sur le respect du principe d'entrée dans la Fonction Publique par voie statutaire, seront évoquées la nécessité de professionnaliser les recrutements et la problématique de l'évolution des formations.

Animation

La table-ronde sera animée par **Geoffroy ADAMCZYK**, conseiller technique, Association des Maires de France

Déroulé de la table-ronde

L'atelier s'articulera en trois temps :

➤ **Vers une remise en cause du principe du concours, procédé de droit commun du recrutement**

➤ **La mise en œuvre de la loi n°2012-347 du 12 mars 2012 : vers un statut des agents non titulaires**

➤ **La nécessité de professionnaliser les recrutements : l'évolution de la formation des agents territoriaux**

➤ **Vers une remise en cause du principe du concours, procédé de droit commun du recrutement**

Une intervention d'une durée de 15 minutes est prévue :

- intervention d'Hugues PORTELLI, Sénateur-Maire d'Ermont, Professeur de Droit public, Université Paris-Assas

Le statut général des fonctionnaires repose sur trois grands principes :

- le principe d'égalité
- le principe d'indépendance, fondé sur la conception de la carrière et la séparation du grade et de l'emploi
- le principe de responsabilité.

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'égal 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'égalité d'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 ne représentent que 5,4% des recrutements.

En 2009, près d'un agent sur deux a été recruté en tant que contractuel alors que la part des non titulaires dans la Fonction Publique Territoriale n'atteint pas 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.

Outre, la présentation de la valeur juridique du principe du concours et des autres modes de recrutement prévus par le législateur, l'intervention s'attachera à répondre aux deux questions suivantes :

- Le besoin de souplesse dans le recrutement, la non garantie d'obtenir un poste même après concours, la problématique des reçus collés, la présence d'une multiplicité d'employeurs locaux constituent-ils des signes incitant à redéfinir à terme le principe du concours ?**
- Quels autres moyens répondant aux besoins actuels des collectivités locales dans le cadre d'une vision statutaire et réglementaire pourraient garantir le libre et égal accès des citoyens aux emplois publics ?**

➤ La mise en œuvre de la loi n°2012-347 du 12 mars 2012 : vers un statut des agents non titulaires

Quatre interventions sont prévues :

- intervention de Paul-Emmanuel GRIMONPREZ, administrateur civil, Chef du Bureau des statuts et de la réglementation des personnels territoriaux, DGCL

Durée : 15 minutes

La 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 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 apparaît comme un texte consensuel prévoit :

- la mise en place dans les trois fonctions publiques d'un nouveau plan de titularisation
- le développement de la cdi-sation
- la rationalisation des hypothèses de recours à des agents contractuels.

Cette loi prévoit tout d'abord un plan de résorption de l'emploi précaire qui se constitue 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 remplissent 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 bénéficiaire 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 sera automatiquement transformé en CDI s'ils ont au moins 3 ans de services auprès de leur employeur entre le 13 mars 2008 et le 12 mars 2012.

Cette première étape est 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. Toutefois, la parution de décrets est nécessaire pour sa mise en application.

La loi du 12 mars 2012 clarifie également les conditions de recrutement et d'emploi des agents non titulaires de la Fonction Publique Territoriale.

Ainsi, la loi réorganise l'ancien article 3 de la loi du 26 janvier 1984 et prévoit dorénavant les cas de recours aux agents non titulaires classés en quatre articles (articles 3, 3-1, 3-2 et 3-3).

La loi a introduit dans la loi du 26 janvier 1984 deux nouveaux articles 3-4 et 3-5 comportant des dispositions nouvelles destinées à sécuriser le parcours des agents contractuels.

Enfin, les nouvelles dispositions prévoient la mise en place de commissions consultatives paritaires, organisées par catégorie qui seront compétentes en matière de mutation interne, de sanction et de licenciement des agents non titulaires recrutés en application de l'article 3-3 (emplois permanents) de la loi du 26 janvier 1984.

Toutefois, la mise en application de cette mesure nécessite la modification du décret 15 février 1988 relatifs aux agents non titulaires.

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.

Ce rapport et ce programme doivent être présentés au Comité Technique et être approuvés par délibération de l'organe délibérant.

L'intervention s'axera autour de trois problématiques :

- la genèse de la loi n°2012-347 du 12 mars 2012 et les objectifs poursuivis par les Pouvoirs publics

- la présentation des dispositions de la loi du 12 mars 2012 relatives aux dispositifs de cdi-sation et de titularisation et aux possibilités de recours aux agents contractuels

- les dispositions réglementaires d'application de la loi.

- intervention d'Annie FITTE-DUVAL, Maître de conférences en Droit Public, Université de Pau Adour

Durée : 15 minutes

La loi du 12 mars 2012 est porteuse d'avenir pour les agents non titulaires non seulement parce qu'elle permet leur intégration sous certaines conditions mais aussi parce qu'elle renforce 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 semble renforcer 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 envisagée du décret n°88-145 du 15 juillet 1988 notamment des dispositions relatives à la rémunération et au licenciement des agents non titulaires viendra renforcer et pérenniser la constitution d'un « statut bis ».

Outre l'historique juridique de l'introduction du CDI dans la Fonction Publique Territoriale et la présentation de la problématique du développement du dualisme statutaire lié à l'évolution textuelle et jurisprudentielle des droits et obligations des agents non titulaires, l'intervention permettra de poser les questionnements suivants :

- **quelles lectures peut-on faire de la loi du 12 mars 2012 ?**
- **le système de la carrière est-il concurrencé par celui de l'emploi du fait du dualisme statutaire renforcé par le dispositif de cdi-sation ?**

- **quelle est l'influence du droit communautaire et du droit du travail sur cette évolution ?**
- **quelles seront les conséquences juridiques et managériales du dualisme statutaire ?**
- **comment permettre la coexistence de ces « statuts » différents ?**
- **N'aurait-il pas fallu mettre en œuvre une réforme allant dans le sens de l'amélioration de la gestion des agents territoriaux et la limitation des recours à l'emploi de non-titulaires pour des emplois permanents ?**
- **aurait-il fallu privilégier, comme l'évoquait Marcel Pochard, une intégration des agents au dispositif de cdi-sation ?**

- intervention de Marc MONTUELLE, Président du Centre de Gestion du Nord

Durée : 5 minutes

Conscients de devoir répondre aux attentes des collectivités qui s'interrogent sur la mise en œuvre de la loi du 12 mars 2012 et plus particulièrement sur les dispositifs de cdi-sation et de titularisation qui peuvent apparaître complexes, les Centres de Gestion les accompagnent tout au long du processus de recensement des bénéficiaires.

Outre l'information sur le texte et l'appui juridique relatif à son interprétation et sa mise en œuvre, des outils ont été développés au niveau national et sont présentés aux collectivités.

Il s'agit :

- d'un outil de recensement des agents pouvant prétendre à une cdi-sation ou une titularisation

Cet outil prend la forme d'une application informatique développée par le CDG 59 mis à disposition des autres Centres. Il comporte actuellement trois onglets : CDI-sation, titularisation immédiate, titularisation ultérieure.

- de l'automatisation fiable des calculs des conditions d'emploi et de durée d'exercice
- d'un rapport et d'un plan pluriannuel type automatiquement générés à partir des données chiffrées du recensement.

En outre, dans le cadre des opérations de titularisations prévues par la loi, des sélections professionnelles seront organisées pour l'accès à la Fonction Publique Territoriale.

Ces sélections seront mises en œuvre pour leurs agents par les collectivités et établissements publics locaux. Ceux-ci pourront par convention confier aux Centres de Gestion de leur ressort géographique cette organisation.

Dans ce cas, celui-ci constituera une commission présidée par le Président du CDG ou la personne qu'il désignera qui ne pourra être l'autorité territoriale d'emploi.

Cette commission se composera d'une personnalité qualifiée désignée par le Président du Centre et d'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.

Afin d'harmoniser les pratiques en ce domaine, les Centres ont 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 de ces commissions.

Un groupe de travail national a mené une réflexion sur :

- les aspects financiers et les conventions de collaboration avec les collectivités
- les outils à envisager pour rationaliser les procédures.

L'intervention s'attachera à présenter le rôle des Centres de Gestion dans la mise en œuvre de la loi du 12 mars 2012 ainsi que les réflexions engagées et les outils élaborés à destination des collectivités.

- intervention de Florent FARGE, Directeur des Ressources Humaines du Conseil Général de la Charente

Durée : 10 minutes

L'intervention permettra de répondre à la question de la mise en œuvre de la loi du 12 mars 2012 et plus généralement à celle de la gestion des non titulaires dans une grande collectivité.

Après une présentation de la démarche de recensement, du nombre et du statut des agents concernés par les dispositifs de cdi-sation et de titularisation, pourront être évoquées les réflexions suivantes :

- **comment a été appréhendée la réforme du 12 mars 2012 par le Conseil Général ? Cette loi constitue-t-elle une avancée significative en matière de gestion des ressources humaines ?**
- **quelles sont les difficultés identifiées dans l'application de cette loi ?**
- **comment est abordée par la Direction des Ressources Humaines la question de la gestion des agents non titulaires ?**
- **le Conseil Général a-t-il engagé une démarche de recherche d'équité et d'égalité entre fonctionnaires et contractuels ?**
- **Comment s'articule la gestion des ressources humaines entre les différentes catégories d'agents publics ?**

- **Le Conseil Général est-il confronté à des difficultés de recrutement de statutaires notamment sur certains postes spécifiques entraînant le recours aux agents non titulaires ? Sur quels types de postes ?**
- **Quelles seraient les pistes à envisager pour réduire la précarité ? Doit-on envisager une rénovation des modes de recrutement dans la Fonction Publique Territoriale ?**

➤ **La nécessité de professionnaliser les recrutements : l'évolution de la formation des agents territoriaux**

Deux interventions sont prévues :

- **intervention de François DELUGA, Maire du Teich, Président du CNFPT**

Durée : 15 minutes

L'intervention s'axera autour de deux problématiques :

- **l'application de la réforme de 2007 en matière de formations**
- **le développement de l'apprentissage.**

l'application de la réforme de 2007 en matière de formations

Quand on pose la question du recrutement, est évoquée l'entrée dans la Fonction publique. Toutefois, cette notion recouvre d'autres éléments notamment au regard de sa conception dans le secteur privé.

Le problème est de savoir comment recruter des gens qui sont déjà dans la Fonction publique quand ils doivent occuper tel type de poste à tel moment de leur carrière professionnelle.

Le recrutement concerne également le déroulement de la carrière et la recherche d'adéquation permanente des agents aux différents postes sur lesquels ils sont affectés et donc recrutés.

Les collectivités auront à l'avenir des défis très forts à relever et devront disposer d'un personnel bien formé capable de s'adapter rapidement, cela constitue une condition de la mise en œuvre de la réforme territoriale. Cette adéquation des personnels aux postes et fonctions passe par la polyvalence et la formation professionnelle des fonctionnaires et agents publics locaux.

Afin d'adapter l'outil de formation à l'évolution du monde territorial, une vaste réforme de ce secteur a été engagée par la loi du 19 février 2007 et par les décrets du 26 décembre 2007 et du 29 mai 2008.

Les nouvelles dispositions visent à garantir une formation adaptée aux besoins des agents et à l'attente des employeurs locaux. Il s'agit également d'inscrire cette formation tout au long de la vie professionnelle.

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.

Le nouveau cadre pour la formation statutaire obligatoire prévoit des actions favorisant l'intégration des agents de toutes catégories et des actions de professionnalisation, dispensées tout au long de la carrière et à l'occasion de l'affectation dans un poste de responsabilité.

Les conditions de mise en oeuvre de ces formations sont déclinées par deux décrets du 29 mai 2008.

Le premier décret s'attache à définir une architecture de formation obligatoire commune aux divers personnels territoriaux.

Il est complété par un second décret qui introduit dans les statuts particuliers de chaque cadre d'emplois concerné les dispositions relatives aux durées des formations et aux périodes de la carrière au cours desquelles elles doivent être suivies.

L'économie générale de la réforme consiste à opérer un rééquilibrage des temps de formation en faveur de l'ensemble des fonctionnaires territoriaux, par la mise en place d'actions de courtes durées intervenant de manière cadencée tout au long de la carrière et en fonction des besoins des agents, notamment à l'occasion de la prise de postes à responsabilité.

Le législateur a également 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.

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.

La formation de professionnalisation se compose quant à elle d'une formation au premier emploi, d'une formation tout au long de la carrière et d'une formation suivie à la suite de l'affectation sur un poste à responsabilité. Le suivi de ces actions conditionne la promotion interne.

La loi du 19 février 2007 prévoit également d'autres types de formations : les préparations aux concours et aux examens professionnels, la formation de perfectionnement dispensée en cours de carrière et la formation personnelle.

Ce texte crée d'un droit individuel à la formation (DIF) de 20 heures par an cumulables pendant 6 ans pour tous les agents, plafonné à 120 heures.

Ce DIF ne peut être utilisé qu'à la condition que les actions de formation suivies :

- correspondent à des formations de perfectionnement ou de préparation aux concours et examens professionnels de la fonction publique

- soient pré-inscrites dans le plan de formation de la collectivité.

Deux outils importants sont utilisés dans le cadre du nouveau dispositif :

- Le plan de formation
- Le livret individuel de formation.

le développement de l'apprentissage

Depuis 1992, l'accueil des apprentis dans la fonction publique territoriale, même s'il reste limité (il représente un peu plus de 0,3% de l'emploi territorial), ouvre des potentialités que les collectivités territoriales commencent à exploiter.

Longtemps associé aux métiers traditionnels de l'artisanat, du commerce, du bâtiment ou des travaux publics, l'apprentissage permet de préparer à une diversité de métiers et notamment ceux du social et des services qui font de l'apprentissage une réponse concrète à de nombreux enjeux des collectivités territoriales.

Le CNFPT a engagé depuis plusieurs années une action en faveur du développement de l'apprentissage dans la Fonction Publique Territoriale.

- intervention de Roger CHEVALIER, Président du Centre de Gestion du Maine et Loire, Délégué Régional du CNFPT

Durée : 5 minutes

L'intervention reprendra les deux problématiques développées par François DELUGA en les adaptant aux actions menées par la délégation régionale Pays de la Loire.

Jeudi 18 octobre 2012

TABLE-RONDE

11h-12h15

Quelle gestion des ressources humaines demain ?

***2^{ème} partie : Le renouveau du dialogue social
dans les collectivités***

Le dialogue social peut se définir comme un ensemble de processus de discussion, d'information, de consultation, de négociation sur des questions d'intérêt commun entre, d'une part, les représentants des salariés ou des agents pour la fonction publique et, d'autre part, les employeurs.

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 précise 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 concernera 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.

S'agissant des moyens syndicaux, un bilan contradictoire des moyens de toute nature (humains, financiers, matériels...) accordés aux organisations syndicales et des pratiques mises en œuvre dans les trois fonctions publiques a été réalisé à partir du second semestre 2010.

Il a servi de base à une concertation entre le Gouvernement, les organisations syndicales et les représentants des employeurs qui a conduit à définir 4 axes de réforme :

- un renforcement de la transparence des moyens accordés aux organisations syndicales
- une nouvelle architecture des moyens humains attribués aux organisations syndicales
- le renforcement des droits reconnus aux organisations dans leurs relations avec les agents
- la situation des agents investis de mandats syndicaux.

Ces propositions ont fait l'objet d'amendements gouvernementaux au projet de loi relatif à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la Fonction Publique.

La loi n°2012-347 du 12 mars 2012 modifie les dispositions relatives aux moyens syndicaux dans la loi n°84-53 du 26 janvier 1984.

Avant l'intervention de la loi du 12 mars 2012, les collectivités territoriales avaient l'obligation de permettre l'affichage d'informations d'origine syndicale. Ce dispositif est complété par une obligation de « diffusion » de ces mêmes documents.

D'autre part, les collectivités territoriales employant au moins 50 agents ont l'obligation de mettre à disposition des organisations syndicales qui le demandent des locaux à usage de bureaux. A défaut d'une telle mise à disposition, la loi du 12 mars 2012, autorise les collectivités à verser une subvention aux organisations syndicales leur permettant de louer un local et de l'équiper.

Avant l'intervention de la loi du 12 mars 2012, le temps syndical (ASA et DAS) était uniquement déterminé par le décret n°85-397 du 3 avril 1985 modifié. La loi du 12 mars 2012 prévoit que :

Sous réserve des nécessités du service, les collectivités et établissements accordent un crédit de temps syndical aux responsables des organisations syndicales représentatives.

Celui-ci comprend deux contingents :

1° Un contingent est utilisé sous forme d'autorisations d'absence accordées aux représentants syndicaux mandatés pour participer aux congrès ou aux réunions statutaires d'organismes directeurs des organisations syndicales d'un autre niveau que ceux indiqués au 1° de l'article 59 de la loi du 26 janvier 1984. Il est calculé proportionnellement au nombre d'électeurs inscrits sur la liste électorale au comité technique compétent.

Pour les collectivités territoriales et établissements publics affiliés dont le comité technique est placé auprès du centre de gestion, ce contingent d'autorisations d'absence est calculé par les centres de gestion.

Ceux-ci versent les charges salariales de toute nature afférentes à ces autorisations aux collectivités et établissements précités dont certains agents ont été désignés par les organisations syndicales pour bénéficier des dites autorisations d'absence

2° Un contingent est accordé sous forme de décharges d'activité de service. Il permet aux agents publics d'exercer, pendant leurs heures de service, une activité syndicale au profit de l'organisation syndicale à laquelle ils appartiennent et qui les a désignés en accord avec la collectivité ou l'établissement. Il est calculé selon un barème dégressif appliqué au nombre d'électeurs inscrits sur la liste électorale du ou des comités techniques compétents.

Les centres de gestion calculent ce contingent de décharges d'activité de service pour les collectivités et établissements obligatoirement affiliés et leur versent les charges salariales de toute nature afférentes à ces décharges d'activité de service concernant l'ensemble des agents de ces collectivités et établissements.

Un décret viendra préciser les modalités d'application du nouvel article 100-1 de la loi du 26 janvier 1984 et en particulier les modalités de calcul du temps syndical.

La table-ronde sera l'occasion de présenter les réformes engagées en matière de dialogue social depuis 2008 dans la Fonction Publique et les problématiques rencontrées par les collectivités et structures intercommunales pour gérer ces changements très importants en termes de ressources humaines.

Animation

La table-ronde sera animée par **Geoffroy ADAMCZYK**, conseiller technique, Association des Maires de France

Déroulé de la table-ronde

L'atelier s'articulera en deux temps :

➤ **Présentation des nouvelles dispositions relatives au dialogue social dans la Fonction Publique**

l'évolution des textes législatifs et réglementaires relatif au dialogue social dans la Fonction Publique Territoriale depuis le rapport Fournier de 2002, l'impact du secteur privé et du droit communautaire

Une intervention d'une durée de 15 minutes est prévue :

- intervention de Paul-Emmanuel GRIMONPREZ, administrateur civil, Chef du Bureau des statuts et de la réglementation des personnels territoriaux, DGCL

L'intervention s'axera autour de cinq problématiques :

- Un bref historique relatif au dialogue social dans la fonction publique jusqu'à la publication de la loi n°2010-751 du 5 juillet 2010
- Présentation des principales dispositions prévues par la loi n°2010-751 du 5 juillet 2010 :
 - renforcement de la place de la négociation dans la Fonction Publique
 - consécration de l'élection comme source de la représentativité et de la légitimité des organisations syndicales
 - création d'un Conseil Commun de la Fonction Publique
 - réforme des comités techniques
 - création des CHSCT
 - renforcement des garanties de carrière des agents investis de mandats syndicaux
- Présentation des textes réglementaires d'application pour la Fonction Publique Territoriale
 - Décret n°2011-2010 du 27 décembre 2011 relatif aux comités techniques et aux commissions administratives paritaires des collectivités territoriales et de leurs établissements publics
 - Décret n°2012-148 du 30 janvier 2012 relatif au Conseil commun de la fonction publique
 - Décret n°2012-170 du 3 février 2012 modifiant le décret n°85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la Fonction Publique Territoriale.

- Place et champ de la négociation collective au sein de la Fonction Publique :
 - circulaire du 22 juin 2011 qui en précise les modalités d'application et présente une méthodologie pour conduire et mener à bien une négociation
 - incidences du droit privé et du droit communautaire sur la participation et la négociation
- L'évolution des moyens syndicaux : les apports de la loi n°2012-347 du 12 mars 2012

➤ **Présentation des impacts managériaux liés à l'évolution du dialogue social dans la Fonction Publique Territoriale**

Cinq interventions d'une durée de 10 minutes sont prévues :

- intervention de Jean-Marie MARCO, Vice-Président du SNDGCT

L'enquête conduite par le SNDGCT entre 2010 et 2011 retient un indicateur pour apprécier la réalité du dialogue social dans les collectivités : le climat social, lui-même appréhendé au moyen de 4 grands critères :

1. Les conditions de travail
2. L'existence de tableaux de bord visant à effectuer un suivi du climat social interne
3. La gestion des conflits
4. Le cadre formel de la pratique du dialogue social

Les résultats de cette enquête montrent que, globalement, le climat social, indicateur du dialogue social est plutôt bon dans les collectivités, au moins pour celles qui ont répondu. Il est intéressant de noter que l'on n'observe pas de différences significatives selon la taille ou la nature des collectivités.

Outre la présentation de cette étude, l'intervention s'axera sur les propositions du SNDGCT dans le domaine de l'évolution du dialogue social territorial.

- interventions d'Emmanuelle GALLIEN, Directrice Générale Adjointe, Direction des Ressources Humaines, Conseil Général des Pyrénées Atlantiques et de Tony HOULLIER, Responsable RH, CCAS du Havre

Ces dernières années, les collectivités territoriales ont dû s'adapter à différentes mutations telles que la décentralisation, l'élargissement de leurs champs d'interventions et la diversification des métiers territoriaux.

La prise en compte des exigences accrues des administrés impose également des transformations managériales :

- réduction des marges de manoeuvre financières
- apparition de nouvelles exigences des usagers / citoyens / administrés
- nouveaux enjeux sociaux...

Dans le même temps, le dialogue social dans la Fonction Publique a fait l'objet d'un renouveau avec la mise en oeuvre des accords de Bercy aux niveaux législatif et réglementaire.

Les Conseils Généraux et les CCAS sont particulièrement concernés par cet environnement mouvant et ont développé des modes de management en permettant une adaptation.

Les métiers du travail éducatif et social ont connu d'importants bouleversements, d'une part en raison des changements intervenus dans leur cadre d'exercice et d'autre part, du fait des évolutions qui ont affecté leurs publics.

Ces mutations récentes nécessitent de concevoir des stratégies de changement ainsi que d'évolution du management, tout en restant fidèle au sens et à l'esprit de l'action sociale.

En outre, la cohabitation de plusieurs statuts concomitants (droit public/droit privé, contractuel/titulaire) pose la question de l'harmonisation qui oblige à réfléchir à une communication interne et à s'interroger sur les valeurs de la collectivité.

Les responsables des ressources humaines doivent rechercher constamment le consensus et trouver les moyens de motiver les agents dans un contexte d'évolution des services publics et de recherche de performance.

Les collectivités s'approprient différemment la rénovation du dialogue social.

Les structures des Conseils Généraux et des CCAS se caractérisent par leur éclatement géographique, dispersion qui ne facilite pas la cohérence des pratiques managériales et la circulation de l'information. La distance siège-équipement ou siège-établissement renforce les sentiments d'éloignement ou d'isolement des agents. En outre, l'articulation entre les directions des ressources humaines, les services communaux et les établissements est elle aussi nécessaire et doivent être mis en place des dispositifs de coordination et d'information.

L'intervention permettra de mettre en évidence les politiques développées en faveur du dialogue social notamment au regard des évolutions textuelles impactant sur le principe de participation et la négociation.

Seront également mis en lumière les particularismes liés aux conditions de travail des travailleurs sociaux et des TOS.

- intervention de Véronique CHAMPAGNE, Directrice des Ressources Humaines, Ville de Suresnes

Cette intervention sera axée sur la charte pour la reconnaissance du parcours syndical dans le développement de la carrière et l'évolution professionnelle, la Ville de Suresnes ayant été la première collectivité à signer ce document.

Par cet accord, la ville s'engage à accompagner les agents dans la conciliation des deux parcours, syndical et professionnel.

Afin d'inciter de nouveaux agents à s'engager, la charte prévoit une reconnaissance des compétences acquises durant leur mandat.

La démarche de VAE (validation des acquis de l'expérience) doit permettre à l'agent de faire reconnaître les compétences particulières qu'il a développées lors de son mandat.

Des acquis qui sont, par la suite, pris en compte lors de la définition de nouvelles missions professionnelles.

L'année 2010 a été marquée par l'entrée des représentants syndicaux de la Ville de Suresnes à l'IEP de Paris. En effet, afin de suivre une formation qualifiante dans le domaine syndical, 12 agents de la ville retrouvent régulièrement les bancs de la prestigieuse école parisienne.

Par ailleurs, suite à leur élection, les agents bénéficient d'un accompagnement particulier tout au long de leur parcours syndical : entretiens avec le supérieur hiérarchique, les ressources humaines mais aussi avec l'élue en charge des ressources humaines.

Ce suivi permet aussi de faciliter le retour à l'activité professionnelle à temps plein.

- intervention de Francis LE PAPE, Directeur Général Adjoint en charge des ressources humaines, Ville de St Ouen

L'intervention permettra de présenter les Assises du personnel, démarche d'échanges et d'écoute active, engagée par la Ville de St Ouen. Ces Assises sont des rencontres avec les agents autour de thématiques telles que l'adaptation du service public, les conditions de travail ou les relations internes.

Mises en oeuvre en 2009, les Assises du Personnel ont généré une grande mobilisation des agents de la ville de Saint-Ouen et de leur direction.

Au total, 21 décisions prises et autant d'engagements, dont une Charte des Valeurs, pour le mandat de l'équipe municipale.

Parmi ces décisions peuvent être citées :

- le regroupement des services en 2014
- la modernisation de l'administration (e-administration, intranet, bornes numériques...)
- les relations avec les usagers

- des thématiques RH (mobilité interne, formation des cadres au management,...)
- la lutte contre les risques psychosociaux.

Elles ont toutes, en commun, de réaffirmer la nécessité de privilégier le travail d'équipe, le respect dans les relations sociales et des modes de communication en interne (de la signalétique interne au contenu éditorial du journal) en passant par l'élaboration d'une nouvelle formule de l'accueil pour les nouveaux agents.

Un Observatoire des décisions, composé d'agents de la collectivité, suit la mise en oeuvre des 21 décisions, à travers des rencontres régulières.

Jeudi 18 octobre 2012

14h30-17h

ATELIER N°1

***Les conséquences de la réforme territoriale
sur l'emploi public local***

Contexte

La loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales impacte fortement les acteurs publics locaux et notamment les établissements publics intercommunaux du point de vue de leurs périmètres, de leurs moyens d'intervention et de leur gouvernance.

Les nouveaux schémas de coopération intercommunale ont été adoptés dans une majorité de départements. La nouvelle carte intercommunale n'est pas figée pour autant :

- tous les départements n'ont pas encore adopté leur schéma

- même dans les départements ayant approuvé le nouveau SDCI, plusieurs EPCI continuent à se poser la question d'une éventuelle évolution de leur périmètre.

Rien n'est donc définitivement figé et le paysage de l'intercommunalité en France va très certainement encore continuer à évoluer de façon significative en 2013.

Des questions relatives à la mise en œuvre de cette réforme se posent pour les collectivités et les intercommunalités et notamment en matière d'emploi.

Les fusions d'EPCI ont des conséquences importantes sur l'organisation des services, ainsi que sur leurs éventuelles localisations et donc sur leur fonctionnement et le quotidien des agents.

Les autorités territoriales s'interrogent sur la façon de gérer les transferts de personnel, les modifications ou les suppressions d'emplois, les éventuelles créations de services au niveau communal et définir les postes éventuellement supprimés et le devenir des agents concernés.

Par ailleurs, le regroupement de certaines unités entraîne des changements dans la localisation des postes de travail pour les personnels et, de ce fait, peut générer des charges supplémentaires.

Outre ces problématiques importantes de gestion, un travail nécessaire sur la mise en cohérence des temps de travail, l'harmonisation des régimes indemnitaires et des statuts des agents, la gestion de la formation professionnelle, les perspectives de mobilité est réalisé.

Les Centres de Gestion sont sollicités face à ces réorganisations et doivent accompagner les collectivités et établissements publics afin de mettre en œuvre les créations, aménagements de postes et reclassements nécessaires aux transformations prévues par la réforme territoriale.

L'atelier sera l'occasion de présenter les problématiques rencontrées par les collectivités et structures intercommunales et les outils tant juridiques que pratiques mis en place par les Centres de Gestion pour accompagner ces changements très importants en termes de ressources humaines.

Animation de l'atelier

L'atelier sera animé par **Guillaume GONON**, Responsable Emploi du CDG du Rhône

Déroulé de l'atelier

L'atelier s'articulera en quatre temps :

➤ **Jérôme DURAIN, Président du Centre de Gestion de la Saône et Loire, introduira le contexte de la réforme de 2010, introduira le contexte de l'acte III de la décentralisation, les problématiques présentées au cours de cet atelier et les différentes interventions prévues.**

Durée de cette intervention : 10 minutes

L'intervention pourra s'organiser autour des axes de présentation suivants :

- Quels ont été les objectifs poursuivis par le législateur pour les structures intercommunales dans le cadre de la réforme de décembre 2010 ?
- Quels ont été les impacts de cette réforme sur l'emploi public local ?
- Quel accompagnement les CDG peuvent-ils proposer aux intercommunalités afin d'anticiper et de gérer les aspects managériaux liés à ces changements de périmètre et de compétences ?

➤ **Présentation des dispositions relatives aux changements institutionnels liés à la réforme territoriale et de leurs conséquences sur les agents**

Deux interventions d'une durée de 15 minutes sont prévues :

- **intervention de Nicolas KADA, Professeur de droit public, Université de Grenoble** : l'évolution des textes législatifs et réglementaires relatifs aux

collectivités territoriales, l'intégration communautaire, l'évolution de la nature des missions des structures

Les communes sont nées des institutions de 1789 qui les ont créées à partir des 44 000 paroisses existantes. Toutefois, territoire morcelé à l'extrême, coexistence de communes à taille variable, difficultés de gestion des services publics locaux notamment en milieu urbain...les limites de l'«émiettement communal » sont très vite apparues.

En effet, le morcellement constituait la caractéristique principale de l'organisation territoriale de la France. On comptait 37 708 communes au recensement général de la population de 1968. Il en subsiste 36 679 au recensement général de 1999, dont 92,5% avaient moins de 3 500 habitants et 28% moins de 200 habitants.

Diverses formes de regroupements ont été proposées dès la fin du XIXe siècle mais face à l'échec des modes autoritaires de réduction du nombre des communes, la réponse a été trouvée avec la coopération volontariste dont le développement progressif n'est pas encore achevé. Plusieurs réformes successives de l'intercommunalité y ont trouvé leur justification.

Tel a été le cas notamment :

- du décret n°55-606 du 20 mai 1955 instituant les syndicats mixtes, qui ont permis d'associer les communes aux départements ou à d'autres établissements publics
- de l'ordonnance n°59-29 du 5 janvier 1959, qui a autorisé la création de syndicats à vocation multiple (SIVOM)
- de la loi n°88-13 du 5 janvier 1988 (d'amélioration de la décentralisation), qui a notamment permis la création de syndicats de communes « à la carte ».

Par ailleurs, une ordonnance du 5 janvier 1959 a institué les districts urbains, forme de coopération plus intégrée que le syndicat de communes dès lors qu'on les a dotés de compétences obligatoires (logement, incendie et secours, services précédemment assurés par les syndicats associant les mêmes collectivités), éventuellement complétées par des missions facultatives.

De plus, la loi n°66-1069 du 31 décembre 1966 a créé d'office quatre communautés urbaines (Bordeaux, Lille, Lyon, Strasbourg), ultérieurement rejointes, avant 1999, par huit autres structures de même nature, associant des communes appartenant à des agglomérations de plus de 50 000 habitants. Les communautés urbaines constituaient alors la forme la plus aboutie de coopération intercommunale.

Les lois n°92-125 du 6 février 1992 d'orientation relative à l'administration territoriale de la République et n°99-586 du 12 juillet 1999 portant sur le renforcement de la coopération intercommunale ont marqué la volonté des pouvoirs publics de relancer quantitativement et qualitativement l'intercommunalité.

La loi du 6 février 1992

Elle a créé deux nouvelles catégories d'EPCI : les « communautés de communes » et les « communautés de villes ».

Ces groupements disposent de prérogatives importantes et sont obligatoirement compétents en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique.

Par ailleurs, sur le plan fiscal, la loi du 6 février 1992 a doté ces nouvelles structures d'un régime destiné à favoriser une coopération plus intégrée. Pour les communautés de communes, mais également les communautés urbaines et les districts existant à la date de publication de cette loi, trois régimes étaient accessibles :

- le maintien de la fiscalité additionnelle
- l'instauration d'un régime de taxe professionnelle de zone, à condition de créer et de gérer une zone d'activités économiques
- la création d'une taxe professionnelle d'agglomération avec un taux unique sur l'ensemble du périmètre.

La loi du 12 juillet 1999

Elle a supprimé les districts et les communautés de villes. Elle a créé une nouvelle catégorie d'EPCI à fiscalité propre, les « communautés d'agglomération », réservée aux groupements de plus de 50 000 habitants. Elle a recentré les communautés urbaines sur les ensembles de population les plus importants : 500 000 habitants au lieu de 20 000 précédemment. Enfin, elle a élargi les compétences des communautés de communes.

Sur le plan fiscal, elle prolonge le processus d'intégration déjà engagé par la loi du 6 février 1992, en instituant la taxe professionnelle unique en remplacement de l'ancienne taxe professionnelle d'agglomération. Les communautés urbaines et les communautés d'agglomération bénéficient de plein droit de cette taxe professionnelle unique. Les communautés de communes conservent pour leur part la possibilité de choisir entre trois régimes distincts, comme dans le dispositif prévu par la loi du 6 février 1992.

La loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité

Cette loi a clarifié les conditions dans lesquelles doivent être réalisés les transferts de personnels générés par les créations ou transformations d'EPCI en application de la loi du 12 juillet 1999.

La loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

La loi du 13 août 2004 comporte un ensemble de dispositions modifiant les conditions de fonctionnement et de développement des intercommunalités à fiscalité propre.

Elle remédie à des difficultés qui avaient été constatées mais elle avalise également certaines pratiques qui s'étaient développées en marge de la loi :

- elle facilite les transformations de syndicats de communes en communautés d'agglomération ou de communes
- elle permet la fusion d'établissements publics intercommunaux de divers types, afin de permettre la constitution d'un EPCI à fiscalité propre ayant les compétences les plus étendues et le régime fiscal le plus intégré de ceux le constituant
- elle fixe un délai aux EPCI pour la définition de « l'intérêt communautaire » des compétences partagées avec les communes
- elle comporte diverses dispositions facilitant le retrait d'une commune d'un EPCI
- elle revoit l'économie du dispositif financier et fiscal relatif à la répartition du produit de la taxe professionnelle unique entre l'EPCI et les communes membres
- enfin elle assouplit encore les conditions de versement de fonds de concours entre la communauté et les communes membres, de même que les mises à disposition réciproques de services.

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, pôles métropolitains et communes nouvelles.

L'idée d'une réforme ambitieuse des structures territoriales et établissements publics de coopération, a été initié par plusieurs rapports parlementaires et concrétisée en 2009 par le Comité pour la réforme des collectivités territoriales présidé par Edouard Balladur qui s'est prononcé, dans son rapport sur des modifications d'envergure, tant d'un point de vue organique que matériel.

L'objectif de la réforme de 2010 est d'aboutir à un maillage intercommunal du territoire au 1^{er} 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.

L'intervention s'axera autour de trois problématiques :

- **Un historique relatif à l'évolution du cadre juridique d'intervention des intercommunalités jusqu'à la publication de la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010**

- **Présentation des principales dispositions prévues par la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 : objectifs de cette réforme, impacts sur les communes et structures intercommunales (compétences, moyens, gouvernance...)**
- **L'évolution de l'intégration communautaire : nouveaux schémas de coopération intercommunale, définition de l'intérêt communautaire, mutualisation des services.**

- **intervention de Floriane BOULAY, Chargée des questions juridiques, ADCF** : les transferts et la mutualisation des services après l'adoption de la loi du 16 décembre 2010

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 véritable avancée de cette loi réside dans le fait qu'elle a assoupli en profondeur les conditions de créations de services partagés entre les communes et leurs groupements : peut être partagée l'activité d'un seul et même service entre une commune et un groupement ou entre un groupement et plusieurs communes.

Le Code général des collectivités territoriales (CGCT) recourait en matière de mutualisation à trois termes distincts :

- Le transfert qui peut concerner une compétence, un service, un agent
- La mise à disposition d'un service, subordonnée à l'établissement d'une convention entre la communauté et la ou les communes concernées visant à fixer ses modalités notamment financières
- La gestion unifiée. Pour optimiser les ressources au sein de l'intercommunalité, la mise en commun de services a été rendue possible par la voie d'une gestion unifiée du personnel.

Les instances communautaires européennes, chargées de veiller au respect du principe de la libre concurrence mettent dès 2004 en question la pratique des mutualisations. De leur point de vue, dès lors qu'une institution confie à un tiers la mise en œuvre de certaines de ses compétences, elle se trouve dans la position d'autorité délégante et se doit de respecter les procédures d'appel à concurrence pour choisir son délégataire.

Après plusieurs années de discussions entre les autorités françaises et la Commission Européenne, et après que soient intervenues plusieurs décisions de la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE) accordant le bénéfice de la jurisprudence « *in house* » à des coopérations entre personnes publiques, semblables aux mutualisations intercommunales françaises (*jurisprudences Asemfo en avril 2007, Coditel Brabant en novembre 2008, Commission contre Allemagne en juin 2009*), la Commission a annoncé en novembre 2009 la clôture de la procédure d'infraction ouverte contre la France au sujet des mutualisations.

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

La Loi du 16 décembre 2010 modifie le CGCT afin de sécuriser le régime des mutualisations ascendantes au regard du droit communautaire, en maintenant ces mutualisation hors du champ des exigences applicables en matière de mise en concurrence des marchés publics.

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.

Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. La substitution de personne morale aux contrats conclus par les communes n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant. La commune qui transfère la compétence informe les cocontractants de cette substitution (article L 5211-5, III du CGCT).

La mise à disposition au bénéfice de l'EPCI doit, d'une part, concerner des services communaux qui auraient dû faire l'objet d'un transfert, et, d'autre part, avoir pour objet l'exercice de la compétence transférée à l'EPCI.

• **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 création de ces derniers est possible dans deux hypothèses : pour les services fonctionnels (finances, ressources humaines, communication, affaires juridiques, informatiques...) et pour les services sans lien avec les compétences qui ont été transférées à la communauté.

Comme dans le cadre d'une mise à disposition de services classique, les modalités de remboursement seront fixées par voie conventionnelle, après avis du ou des comités techniques compétents.

Selon l'article L 5211-4-2 du CGCT, les services communs sont « gérés » par la communauté et l'ensemble des agents communaux sont « *de plein droit mis à disposition* » de celle-ci, « *pour le temps de travail consacré au service commun* ».

En outre, le groupement exerce à leur égard les prérogatives reconnues à l'autorité investie du pouvoir de nomination à l'exception de celles liées :

- à la promotion interne
- à la nomination
- à la mise à disposition
- au détachement
- à la position hors cadre
- à la disponibilité
- au congé parental
- à l'avancement d'échelon
- à l'avancement de grade
- aux sanctions du deuxième groupe en matière de pouvoir disciplinaire
- à la cessation de fonction.

En vertu de ces dispositions, les agents exerçant en tout ou partie leurs missions au sein d'un service transformé en service commun seront obligatoirement mis à la disposition de la communauté (au prorata de leur temps de travail consacré à ce service), et non pas transférés comme cela pouvait être le cas dans le cadre de l'ancienne gestion unifiée des services.

En fonction de la mission réalisée, le personnel des services communs sera placé sous l'autorité fonctionnelle du maire ou du président de la communauté.

Depuis la promulgation de la loi n°2012-281 du 29 février 2012, dans le cadre des services communs prévus à l'article L 5211-4-2 du CGCT, le maire et/ou le président peuvent donner, sous leur surveillance et responsabilité, par arrêté, délégation de signature au chef dudit service pour l'exécution des missions qu'il lui confie.

Outre la présentation du cadre juridique de la mutualisation des services depuis la loi du 16 décembre 2010 et de la réglementation concernant les agents territoriaux lors de fusion, suppression ou de création d'un EPCI, l'intervention permettra de poser les questions suivantes :

- **Quel est le rôle de la direction des ressources humaines dans le pilotage de processus de mutualisation ?**
- **Quelles sont les contraintes d'une démarche de mutualisation sur la gestion des ressources humaines.**

➤ **Présentation des difficultés managériales rencontrées par les structures intercommunales**

- **intervention de Philippe MOUTON, Directeur de la Prospective, CNFPT:** enquête menée auprès de différents agents afin d'évaluer les difficultés managériales rencontrées dans le cadre de fusions, créations de structures, de transferts de compétences...

Dans le cadre de leur partenariat, le CNFPT et l'AdCF ont publié en juillet 2012 une étude sur la perception que les agents territoriaux se font des changements suscités par le transfert vers une communauté. Cette étude s'appuie sur 70 entretiens réalisés dans sept communautés, auprès d'agents exerçant dans tous les domaines de compétences intercommunales, ainsi qu'auprès d'élus communautaires. L'étude permet également d'anticiper les réactions des agents devant les projets de fusion, ou de recomposition de périmètres, programmés par les SDCI.

L'intervention de Philippe Mouton pourra s'organiser en trois volets :

- **Le rappel du cadre général des effectifs intercommunaux**
- **Les objectifs de l'étude**

- La présentation de l'étude qui s'intéresse :

- **aux conditions d'intégration des agents à l'occasion de transferts de compétences ou de fusions**
- **à l'évolution des conditions de travail, des pratiques professionnelles, de l'organisation des services**
- **à l'évolution du rapport à l'environnement communautaire (rapprochement vers l'utilisateur, redéfinition de la relation à l' élu)**
- **aux perspectives d'évolution et à l'émergence d'une identité communautaire.**

les questions managériales liées à l'évolution intercommunale :

- intervention de David HABIB, Député des Pyrénées Atlantiques, Président de la Communauté de communes de Lacq

- intervention de Loïc CAURET, Président de Lamballe Communauté

- intervention d'Arnaud LATOUR, Directeur de la Communauté de communes des 4 B

Pour les élus et managers territoriaux, la réforme de 2010 est génératrice d'incertitudes et conduit à une évolution des modes de gestion des ressources humaines tout en tenant compte des politiques sociales de structures à vocations différentes, les collectivités et les intercommunalités.

Plusieurs questions liées aux ressources humaines mutualisées seront exposées par les intervenants :

- le dialogue social et les conditions de travail
- la rémunération et l'action sociale
- les temps de travail
- les lieux de travail
- les fonctions
- la gestion des carrières.

La cohabitation de plusieurs statuts concomitants (droit public/droit privé, contractuel/titulaire) pose la question de l'harmonisation qui oblige à réfléchir à une communication interne et à s'interroger sur les valeurs de la collectivité. L'intégration de personnels issus de services mais également de générations et de catégories différentes doit permettre d'élaborer une nouvelle culture de gestion, sans gommer les caractéristiques des collectivités d'origine.

Les DRH doivent également gérer l'éloignement géographique du personnel. Les équipes sont parfois éclatées sur le territoire.

Cela pose la question du sentiment d'appartenance notamment lorsque les services centraux sont maintenus dans la commune.

Les responsables des ressources humaines doivent rechercher constamment le consensus et trouver les moyens de motiver les agents dans un contexte d'évolution des services publics et de recherche de performance. Cela oblige à avoir une cartographie précise des métiers et des compétences et de pouvoir travailler sur la promotion des mobilités.

Les intervenants présenteront leurs expériences personnelles de recherche d'harmonisation et de mutualisation des procédures.

➤ **Présentation du rôle d'accompagnement des CDG**

- **intervention de Jean-Paul HUBY, Directeur du CDG 35** : Le positionnement du Centre de Gestion, organisme spécialisé en gestion des ressources humaines, au bénéfice des collectivités et établissements publics territoriaux, a été présenté aux élus et responsables d'intercommunalités lors de réunions informelles au cours desquelles a été exposée la volonté du Centre d'accompagner les réorganisations de services et la gestion des agents concernés par la redéfinition territoriale en cours.

L'intervention permettra de présenter le programme d'actions mis en œuvre par le CDG et l'offre de services concertée proposée :

- **accompagnement des mobilités et des recrutements**
- **refonte des fiches de postes**
- **développement d'outils d'harmonisation des temps de travail, des rémunérations**
- **GPEEC**
- **assistance statutaire**
- **constitution et suivi du réseau.**

Jeudi 18 octobre 2012

14h30-17h

ATELIER N°2

***Le développement des services à destination
des collectivités non affiliées***

Contexte

Le rôle des CDG est reconnu dans les domaines de l'accès à l'emploi public, de la mobilité des agents, de la carrière, du dialogue social, de la santé-sécurité au travail... et il était indispensable d'asseoir les Centres de Gestion définitivement dans le paysage institutionnel et de créer des liens permanents et pérennes avec toutes les collectivités territoriales afin de garantir un égal traitement des agents publics sur tout le territoire.

Les Centres ont, depuis plusieurs années, étendu leur champ de compétences à de nouveaux services mais également à de nouvelles collectivités, les collectivités non affiliées n'hésitant plus à faire appel aux CDG pour l'organisation de leurs concours ou l'exercice de la médecine professionnelle. Dans le même temps, le développement des Centres de Gestion n'a cessé de progresser.

Si le champ de compétences des Centres a évolué il en est de même de la distinction Missions obligatoires /Missions facultatives. Comment considérer le conseil en hygiène et sécurité comme une mission optionnelle alors qu'elle fait partie intégrante du coeur de métier des établissements de gestion ?

La loi n°2012-347 du 12 mars 2012 a renforcé les compétences obligatoires des Centres et étendu le champ des missions exercées à l'égard de toutes les collectivités avec l'introduction d'un socle volontaire d'adhésion. Ces nouvelles dispositions, qui nécessitent d'être précisées notamment par voie réglementaire, vont dans le sens d'un renforcement des Centres de Gestion sur la scène publique locale et d'une pérennisation de leur champ de compétences auprès de toutes les collectivités.

Cet atelier sera l'occasion de présenter les collaborations mises en place avec les collectivités non affiliées mais également de réfléchir à la nouvelle offre de mutualisation à proposer aux collectivités, EPCI, SDIS, CCAS, dans le cadre de la mise en oeuvre de la loi du 12 mars 2012.

Animation de l'atelier

L'atelier sera animé par **Thomas BEUREY**, Journaliste spécialisé

Déroulé de l'atelier

L'atelier s'articulera en quatre temps :

➤ **Martial de VILLELUME, Président du Centre de Gestion de la Charente Maritime, introduira le contexte de la réforme de 2012, les problématiques présentées au cours de cet atelier et les différentes interventions prévues.**

Durée de cette intervention : 10 minutes

L'intervention pourra s'organiser autour des axes de présentation suivants :

- **Comment les Centres de Gestion sont devenus centres de ressources au service des collectivités ?**
- **Quels sont les intérêts d'une mutualisation autour des CDG (économies d'échelle, mise à disposition d'expertises...) ?**
- **à quel niveau mutualiser les compétences liées aux ressources humaines ?**
- **La mutualisation auprès des CDG est-elle suffisamment exploitée par les collectivités et notamment les non affiliées ? De nouvelles possibilités et outils de mutualisation existent-ils ?**
- **Quels ont été les objectifs poursuivis par les Centres et le législateur dans le cadre de la loi du 12 mars 2012 ?**

Hugues PORTELLI, Sénateur du Val d'Oise, avait déposé le 28 septembre 2010 une proposition de loi « *tendant à modifier les dispositions relatives aux Centres de Gestion de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la Fonction Publique Territoriale* ».

Il avait exposé au moment du dépôt de ce texte le fait que la réforme des collectivités territoriales restructurerait le paysage institutionnel autour de deux pôles : un pôle département-régions et un pôle communes-intercommunalités. La proposition de loi entendait en tirer les conséquences pour les CDG et s'inscrire dans cette continuité.

En effet, le nouveau cadre institutionnel conduit à l'émergence d'acteurs locaux importants et entraînera certainement une forte concentration de l'emploi local autour d'employeurs fortement structurés.

Pour autant, les problématiques de la gestion des ressources humaines locales et de la nécessaire adaptation des institutions de la Fonction Publique Territoriale n'avaient pas été abordées par cette réforme.

Partant de ce constat, la proposition de loi visait à modifier les dispositions relatives aux Centres de Gestion dans la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 et les repositionner au regard du nouveau paysage institutionnel local afin que ceux-ci puissent poursuivre leur vocation : appliquer de façon homogène le statut de la Fonction Publique Territoriale sur l'ensemble du territoire national.

Les principaux apports de cette proposition de texte portaient, d'une part, sur une généralisation de l'affiliation obligatoire et, d'autre part, sur l'exercice par les Centres d'un socle commun de prestations au bénéfice de l'ensemble des collectivités.

Cette proposition de loi a été substantiellement modifiée lors de son examen en Commission des Lois. Après différentes rencontres avec les groupes politiques du Sénat, le rapporteur du texte et le Gouvernement, des dispositions relatives aux CDG ont été intégrées dans le projet de loi relatif aux agents non titulaires et la proposition de loi déposée par Hugues PORTELLI a été retirée de l'ordre du jour du Sénat. Toutefois, à la suite de l'intervention de la Commission des Finances, l'ensemble des dispositions relatives aux Centres de Gestion n'avaient pu être adoptées au Sénat. Le Gouvernement a souhaité organiser une rencontre entre les représentants des parlementaires, les rapporteurs du texte, la Fédération, l'AMF et la DGCL avant l'examen du texte à l'Assemblée Nationale courant février 2012.

Au cours de la réunion organisée par le Ministre de la Fonction Publique de l'époque, François SAUVADET, le 7 février 2012, des amendements gouvernementaux ont été proposés dans le cadre du projet de loi relatif aux non-titulaires.

Ces amendements ont été votés par l'Assemblée Nationale le 8 février et la loi a été promulguée le 12 mars 2012.

Le chapitre V de la loi n°2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire concerne les Centres de Gestion et a notamment pour objet de compléter leurs missions obligatoires pour les collectivités affiliées.

Les Centres de Gestion devront exercer à l'égard de toutes les collectivités et établissements publics affiliés les missions suivantes :

- L'assistance juridique statutaire
- Le secrétariat des commissions de réforme
- Le secrétariat des comités médicaux
- La gestion du recours administratif préalable (RAPO)
- L'assistance au recrutement et l'accompagnement individuel de la mobilité des agents hors de leur collectivité et de leur établissement d'origine
- L'assistance à la fiabilisation des comptes de droits en matière de retraite.

Pour les collectivités non affiliées, est institué un socle d'adhésion sur ces six nouvelles missions obligatoires, celles-ci constituant un « appui technique indivisible à la gestion des ressources humaines ». Les collectivités non affiliées ne peuvent pas choisir d'adhérer à certaines de ces missions seulement.

Toutefois, cette adhésion sera volontaire et non obligatoire comme le prévoyait la proposition de loi déposée par Hugues PORTELLI en septembre 2010.

Les collectivités qui choisiront d'adhérer au socle des six missions acquitteront une contribution dont le plafond est fixé à 0,2% de leur masse salariale et seront représentées par un collège spécifique au Conseil d'Administration du Centre de Gestion. Les représentants des collectivités non affiliées disposeront d'une voix délibérative pour les questions liées aux missions du socle.

➤ **Présentation des nouvelles compétences des Centres de Gestion et de leurs incidences sur leurs relations avec les collectivités non affiliées**

Une intervention d'une durée de 15 minutes est prévue :

- **intervention de Ronan DOARE, Maître de Conférences de droit public** : l'évolution des textes législatifs et réglementaires relatifs aux Centres de Gestion, la réforme de 2007, les nouvelles dispositions issues de la loi du 12 mars 2012

L'exercice des missions des Centres de Gestion s'inscrit dans un cadre d'intervention législatif et réglementaire qui a évolué du fait des modifications apportées au Statut de la Fonction Publique Territoriale mais également de l'entrée en vigueur des textes relatifs à la décentralisation.

L'intervention pourra s'organiser autour des axes de présentation suivants :

- **L'évolution de la scène publique locale et des structures intercommunales** : loi du 12 juillet 1999, loi du 27 février 2002, loi du 13 août 2004, réforme territoriale, proposition des DGS de collectivités de mettre en place un dispositif de mutualisation au niveau départemental

- **Les textes relatifs à la Fonction Publique et leurs incidences sur les Centres de Gestion** : loi Hoeffel, loi du 2 février 2007, loi du 19 février 2007, loi du 3 août 2009

- **Textes réglementaires relatifs aux missions facultatives exercées par les CDG** : décret du novembre 2011 (protection sociale complémentaire), décret du 20 mai 2010 (CET), décret du 17 novembre 2008 (commissions de réforme, comités médicaux), décret 10 juin 1985 (hygiène et sécurité, médecine)...

- **Loi du 12 mars 2012 et plus particulièrement le volet consacré aux Centres de Gestion.**

➤ **Présentation des relations existantes CDG/Collectivités non affiliées**

Cinq interventions d'une durée de 10 minutes sont prévues :

- intervention d'Olivier AYMARD, Directeur de la FNCDG :

L'intervention sera axée autour de la présentation des résultats de l'enquête menée auprès d'un échantillon de 24 Centres de Gestion afin de déterminer le cadre actuel de conventionnements avec les collectivités non affiliées et de définir l'offre renouvelée des CDG notamment sur la base du socle commun d'adhésion.

Cette enquête avait pour objectifs :

- de lister les collectivités et établissements non affiliés dans le ressort des CDG et de définir leur masse salariale
- de déterminer la part des dépenses liées à l'exercice des missions pour les collectivités actuellement non affiliées et d'évaluer le montant des conventionnements passés avec celles-ci
- d'apprécier le financement des nouvelles missions par les collectivités actuellement non affiliées.

L'échantillon de Centres sondés a été défini lors de la réunion de la Commission « évolution institutionnelle » qui s'est réunie le 2 mars 2011. Il s'agit des CDG suivants :

- CDG 03 - Allier
- CDG 15 - Cantal
- CDG 17 - Charente Maritime
- CDG 22 - Côtes d'Armor
- CDG 31 - Haute Garonne
- CDG 33 - Gironde
- CDG 35 - Ille et Vilaine
- CDG 40 - Landes
- CDG 44 - Loire Atlantique
- CDG 53 - Mayenne
- CDG 54 - Meurthe et Moselle
- CDG 55 - Meuse
- CDG 57 - Moselle
- CDG 59 - Nord
- CDG 63 - Puy de Dôme
- CDG 64 - Pyrénées Atlantiques
- CDG 67 - Bas Rhin
- CDG 71 - Saône et Loire
- CDG 74 - Haute Savoie
- CDG 76 - Seine Maritime
- CDG 77 - Seine et Marne
- CIG 78-91-95 - Grande Couronne

- CDG 87 – Haute Vienne
- CDG 973 - Guyane

- intervention de Serge GAPAIL, Directeur général des services du Conseil Général de Charente Maritime

- intervention de Jean-Louis MONGET, Directeur général des services de la ville de Saintes

- intervention de Nathalie PERON, Directrice Adjointe du Centre de Gestion d'Indre et Loire, Philippe LACAILE, DGS de la Ville de Tours et de la Communauté d'Agglomération de Tours Plus

Ces interventions consisteront à faire la présentation des axes de collaboration mis en place entre le Centre de Gestion et les collectivités non affiliées.

Il s'agira notamment de préciser :

- La structure RH et les effectifs de la collectivité
- Les premières actions de collaboration engagées avec le CDG
- Le mode de collaboration favorisé (adhésion volontaire, conventionnement général, conventionnement spécifique)
- Les missions faisant l'objet d'une collaboration
- Les actions mises en place afin de favoriser cette collaboration (rencontres, comité de pilotage, intranet...)
- Les attentes de la collectivité à l'égard du CDG
- La nécessité de renforcer cette mutualisation
- La position de la collectivité sur le principe d'une adhésion volontaire sur le socle commun
- Les missions du socle déjà proposées aux collectivités non affiliées.

➤ **Présentation de la nouvelle offre de services pour les collectivités non affiliées**

Une intervention d'une durée de 10/15 minutes est prévue concernant la mise en œuvre de la loi du 12 mars 2012 par les Centres de Gestion :

- intervention de Pascal CHIRON, Sous-directeur Adjoint des élus locaux et de la fonction publique territoriale, DGCL

Plusieurs questionnements sont posés par les Centres à l'égard de la mise en œuvre des nouvelles missions issues de la loi du 12 mars 2012 :

- Les nouvelles missions des CDG sont-elles d'application immédiate ou nécessitent-elles la publication d'un décret d'application ?

- Si les articles 111, 112 et 113 de la loi sont subordonnés à un décret d'application, à quelle date ces dispositions entreront-elles en vigueur (question de la mise en œuvre du collège spécifique avant la fin du mandat) ?
- Ces nouvelles missions obligatoires pourront-elles être toutes exercées par l'ensemble des Centres notamment au regard de la nouvelle charge financière sans déplafonnement du taux de cotisation obligatoire ?
- Peut-on envisager un cadre national d'interprétation et de définition des nouvelles missions obligatoires, les notions d'assistance et d'accompagnement nécessitant d'être éclaircies ?
- Quel est le niveau de mutualisation le plus pertinent pour l'organisation de certaines compétences ?
- Quel sera le cadre de mutualisation (charte, conventionnement spécifique ?)
- Concernant la mise en place du collège spécifique, les représentants des collectivités non affiliés siègeront-ils à tous les Conseils d'Administration ou faut-il envisager une présence discontinue en fonction des questions inscrites à l'ordre du jour ?
- Comment s'organisera la coordination nationale des Centres coordonnateurs (quelles missions, rôle de la Fédération... ?)
- Comment définir le coût réel des missions exercées ? un cadre national comptable peut-il être envisagé ?
- Quelle sera la durée d'adhésion des collectivités non affiliées au socle commun ?
- Une collectivité non affiliée qui ne souhaite pas adhérer au socle mais dont le secrétariat de la commission de réforme a été transféré au CDG pourra-t-elle voir le conventionnement maintenu pour la gestion de ses dossiers ?
- Un Conseil d'Administration d'un CDG pourra-t-il fixer un taux de contribution différent selon la collectivité en fonction notamment des services apportés ?

L'intervention s'attachera à présenter les premiers éléments de réponse à ces questionnements et notamment au regard des textes réglementaires en préparation.

En conclusion, Olivier AYMARD évoquera également les travaux de la Fédération en lien avec l'ANDCDG en faveur du développement outils à destination de l'ensemble des CDG afin de présenter une offre de missions renouvelée aux collectivités non affiliées.