PROJET

CONVENTION-CADRE
ENTRE
LE CNFPT ET LA FNCDG

Entre les soussignés

LE CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE (CNFPT)
80 rue de Reuilly
CS 41232
75578 PARIS CEDEX 12

représenté par son Président, Monsieur François DELUGA, dûment habilité à cet effet par son conseil d'administration et ci-après désigné par « CNFPT »,

d'une part,

Et

LA FEDERATION NATIONALE DES CENTRES DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE
80 rue de Reuilly
CS 41232
75578 PARIS CEDEX 12

représentée par son Président, Monsieur Michel HIRIART, dûment habilité à cet effet par son conseil d'administration et ci-après désignée par « FNCDG»,

d'autre part,

Ci-après conjointement désignés « les parties »

IL EST EXPOSE CE QUI SUIT

Préambule

Le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT) est un établissement public administratif au service des collectivités territoriales et de leurs agents (1 876 000 emplois répartis sur 233 métiers). Il est constitué d'un siège national, de vingt-neuf délégations régionales, de quatre instituts nationaux spécialisés d'études territoriales (INSET) et d'un institut national des études territoriales (INET). Le CNFPT est chargé de la formation et de la professionnalisation des personnels des collectivités territoriales ainsi que de l'organisation de certains concours et examens professionnels de la fonction publique territoriale.

La Fédération Nationale des Centres de Gestion (FNCDG) est une association de la loi de 1901 dirigée par un conseil d'administration de quarante membres, présidents de centres de gestion. Elle se compose des présidents en exercice, représentant les centres de gestion (CDG) de la fonction publique territoriale adhérents à la fédération.
La FNCDG représente les CDG auprès des pouvoirs publics, contribue à l'évolution du statut de la fonction publique territoriale en relation avec les pouvoirs publics, les partenaires sociaux et institutionnels, incite à la coopération régionale et interrégionale des centres de gestion, concourt à la centralisation des informations intéressant les agents et les candidats à la fonction publique territoriale, valorise l'action des centres de gestion et promeut, au même titre que le CNFPT, l'image de marque du service public local. Elle coordonne les missions des centres de gestion au niveau national.

(…)

Dans sa version issue de l'article 113 de la loi du 12 mars 2012, l'article 23-II- ~~9° bis et~~ 9° ter de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée prévoit que **les centres de gestion assurent,** entre autres missions, **le secrétariat des comités médicaux** ~~et des commissions de réforme~~ pour les collectivités et établissements publics affiliés. (…)

Il résulte, par ailleurs, de l'article 14 de la loi du 26 janvier 1984 précitée, qu'hormis les missions qui sont de la compétence exclusive des centres de gestion pour toutes les collectivités et établissements, les collectivités (…) non affiliés à un centre de gestion assurent eux-mêmes les missions confiées aux centres de gestion.

Saisi par la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes d'une demande d'avis relative aux secrétariats des comités médicaux de la fonction publique territoriale pour les collectivités et établissements non affiliés qui ne font pas appel à un centre de gestion, le Conseil d'Etat a établi qu'il revenait à ces collectivités et établissements d'en assurer eux-mêmes le secrétariat (avis de l'Assemblée générale du Conseil d'Etat n° 389194 du 23 octobre 2014).
Or, le CNFPT ne souhaite pas faire le choix d'assurer le secrétariat du comité médical pour ses agents.

Depuis quelques mois, des directions départementales de la cohésion sociale qui, jusque-là, examinaient gratuitement les dossiers des agents du CNFPT, ont transféré ces dossiers aux centres de gestion départementaux pour les agents relevant de leur ressort géographique (notamment Ille et Vilaine, Isère, Loiret, Morbihan, Nord, Pas-de-Calais, Puy de Dôme, Rhône, Seine-Maritime, Somme). ~~Certains de ces centres émettent un avis sur les dossiers du CNFPT à titre gracieux et d'autres proposent à l'établissement des conventions d'adhésion au secrétariat de leur comité médical basées sur un coût par dossier.~~

En outre, de nombreuses directions départementales de la cohésion sociale saisissent l'établissement, de manière pressante, sur l'arrêt des séances pour les agents territoriaux et invitent l'établissement à assurer lui-même la charge du secrétariat des comités médicaux ou à adhérer aux centres de gestion du ressort d'affectation des agents.

Par courrier en date du 15 septembre 2015, le directeur général des collectivités locales, interrogé par l'établissement, a répondu que le CNFPT, s'il ne souhaitait pas assurer lui-même le secrétariat des comités médicaux, pouvait recourir à la disposition de l'alinéa 1er de l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984. Celle-ci prévoit que les centres de gestion peuvent assurer toute tâche administrative à la demande des collectivités territoriales ou de leurs établissements. Il précise, en outre, que les dépenses afférentes à l'accomplissement de ces missions sont financées, pour une collectivité ou un établissement non affilié, dans les conditions prévues par convention (article 22).

~~Considérant que l'article 25 ne fixe aucune condition en ce qui concerne le ressort territorial des signataires de la convention, le CNFPT pourrait conclure une ou plusieurs conventions avec un ou plusieurs centres de gestion en tenant compte notamment des droits des agents concernés et des conditions de fonctionnement des instances médicales concernées.~~ Mais compte tenu de la difficulté de gérer une centaine de conventions différentes avec chacun des centres de gestion, est acté le principe d'une convention cadre avec la FNCDG.

Forts de leurs missions respectives, le CNFPT et la FNCDG souhaitent renforcer le partenariat entre le CNFPT et les centres de gestion pour mettre en œuvre une convention visant à rechercher une position commune pour la prise en charge, par chacun des centres de gestion territorialement compétent, des dossiers relatifs aux comités médicaux, en lieu et place des directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations, pour les agents du CNFPT exerçant leurs fonctions dans le département concerné.

~~En application de cette convention-cadre, sera signée une convention individuelle avec chacun des centres de gestion qui reprendra les termes de la convention cadre.~~

(…)

Dans le respect de ce préambule, il est convenu et arrêté ce qui suit :

Article 1 : Objet

La présente convention fixe ~~les~~ conditions ~~et modalités~~ d'exercice de la mission « comités médicaux » (…) .

Article 2 : Compétences du comité médical départemental ou interdépartemental

Le comité médical départemental ou interdépartemental est chargé de donner au président du CNFPT, dans les conditions fixées par le décret n° 87-602 du 30 juillet 1987 modifié relatif à l'organisation des comités médicaux, aux conditions d'aptitude physique et au régime des congés de maladie des fonctionnaires territoriaux, un avis sur les questions médicales soulevées par l'admission des candidats aux emplois publics, l'octroi et le renouvellement des congés de maladie et la réintégration à l'issue de ces congés, lorsqu'il y a contestation.

Il est consulté obligatoirement pour :

- la prolongation du congé de maladie ordinaire au-delà de six mois consécutifs
- l'octroi et le renouvellement d'un congé de longue maladie ou de longue durée
- la réintégration à l'issue d'un congé de longue maladie ou de longue durée
- la réintégration après douze mois consécutifs de congé de maladie ordinaire
- la mise en disponibilité d'office pour raisons de santé et son renouvellement
- le reclassement pour inaptitude physique

ainsi que dans tous les autres cas prévus par des textes réglementaires.

Article 3 : Obligations des parties

~~Le secrétariat du comité médical de chaque centre de gestion départemental ou interdépartemental assure la préparation des séances, organise les réunions, rédige les procès-verbaux et transmet les avis.~~

.

Article 3-1 : ~~Pour le centre de gestion départemental ou interdépartemental~~

(…)

Le secrétariat administratif du comité médical est assuré par le centre de gestion départemental ou interdépartemental qui (…) :

- élabore le calendrier annuel des réunions
- réceptionne le dossier de saisine, vérifie les pièces reçues et demande des éléments complémentaires, le cas échéant
- enregistre la demande complète adressée par le CNFPT
- saisit le médecin agréé compétent qui convoque l'agent à l'expertise
- assure le suivi de l'expertise (relance, demande d'éléments complémentaires, réception du rapport…)
- inscrit le dossier à l'ordre du jour de la réunion du comité médical

- convoque tous les membres de l'instance
- informe le médecin de prévention de la structure (délégation, INSET, INET) ou du siège du CNFPT
- informe l'agent de la date à laquelle le comité médical examinera son dossier, de ses droits concernant la communication de son dossier et la possibilité de faire entendre le médecin de son choix, des voies de recours possibles devant le comité médical supérieur
- reçoit le cas échéant l'agent concerné et répond aux sollicitations téléphoniques
- assiste aux réunions
- transmet l'avis du comité médical à la direction des ressources humaines et du dialogue social du CNFPT dans les huit jours suivant la tenue de la réunion
- assure la veille réglementaire, le suivi de la doctrine et de la jurisprudence concernant les domaines d'attribution du comité médical
- apporte conseil et aide au CNFPT pour le traitement des situations médicales complexes et/ou d'urgence
- dresse chaque année un état récapitulatif indiquant le nombre de dossiers inscrits aux séances.

Article 3-2 : Pour le CNFPT

- Le CNFPT saisit le comité médical départemental ou interdépartemental et fournit une fiche de présentation de la situation de l'agent. (…)
- Il transmet au secrétariat toutes les pièces utiles aux médecins du comité médical pour qu'ils puissent émettre un avis éclairé.
- Il informe le secrétariat du comité médical des décisions du président du CNFPT qui ne sont pas conformes aux avis.
- Il prend directement en charge les frais d'expertise.

Article 4 : Modalités financières

~~A chaque présentation devant le comité médical,~~ le coût par dossier est ~~de 150 euros.~~

Le tarif ~~susmentionné~~ ~~n'inclut~~ pas les frais d'expertise médicale qui restent à la charge du CNFPT.

Le tarif ~~susmentionné~~ sera susceptible de modification donnant lieu à l'établissement d'un avenant ~~s'il était avéré qu'il ne correspond plus au coût réel du dossier~~.

Le paiement des factures ~~intervient~~ mensuellement sur mandat administratif et virement de l'agent comptable du CNFPT au compte du centre de gestion départemental ou interdépartemental concerné.

Article 5 : Information de la FNCDG

La FNCDG sera destinataire de l'ensemble des conventions individuelles signées avec chacun des centres de gestion concernés.

Article 6 : Durée de la convention-cadre

La présente convention prend effet à compter du jour de sa signature.
Elle est conclue pour une période de trois ans renouvelable expressément pour une durée identique.
Elle peut être modifiée par voie d'avenant d'un commun accord entre les parties.
Elle peut être résiliée à tout moment par l'une ou l'autre partie moyennant un préavis de trois mois.

Article 7 : Litiges

Tout litige né de l'interprétation et/ou de l'exécution de la présente convention-cadre fera l'objet d'une tentative de règlement amiable entre les parties. A défaut d'accord à l'issue d'un délai de trente jours calendaires à compter de la réception d'une lettre recommandée avec avis de réception notifiée par l'une des deux parties et précisant la difficulté en cause chacune des parties peut saisir le tribunal compétent.

Fait à PARIS, le

en quatre exemplaires

Pour la Fédération Nationale
des Centres de Gestion

Michel HIRIART
Président de la FNCDG
Maire de Biriatou

Pour le Centre National de
la Fonction publique Territoriale

François DELUGA
Président du CNFPT
Maire du Teich

Paris, le 25 avril 2016

DGAFP
M. Thierry LE GOFF
Directeur Général
139 rue de Bercy
75572 PARIS CEDEX 12

Monsieur le Directeur,

Le guide des bonnes pratiques de gestion des ressources humaines, publié par la DGAFP, recense chaque année les démarches et les actions innovantes présentées par les directions des ressources humaines ministérielles.

Le ministère de la Fonction publique a ainsi souhaité valoriser les modes de gestion des ressources humaines des employeurs publics concernant les pratiques de management concourant à la modernisation de l'action publique, l'accompagnement RH des évolutions des missions et des organisations, la valorisation des parcours professionnels des agents, la formation, les actions en faveur de l'égalité professionnelle et de la diversité et la qualité de vie au travail.

A l'instar de la DGAFP, la FNCDG et l'AdCF, conscients de l'intérêt de mutualiser des retours d'expérience ou des pratiques dans un contexte d'évolution des ressources humaines, ont souhaité entreprendre la réalisation d'un guide de bonnes pratiques RH, spécifique aux actions menées au sein des collectivités locales.

En 2016, la FNCDG et l'AdCF ont choisi, parmi une quinzaine de thématiques, de mettre l'accent sur des pratiques concrètes concernant : le recrutement et l'accueil des agents, la mise en place ou la refonte de projets de services, la GPEEC, la rémunération / mise en place du RIFSEEP, le temps de travail, le développement du management (intermédiaire, notamment) et le dialogue social.

Ces sujets seront abordés sous l'influence de l'évolution du contexte institutionnel, avec l'objectif que les professionnels des RH disposent ainsi de retours d'expérience, de conseils pratiques et d'outils mobilisables au sein de leur structure.

Dans le même esprit que le guide de la DGAFP, les expériences pouvant être mutualisées seront valorisées.

La réalisation d'un guide de cette nature, concernant spécifiquement la Fonction Publique Territoriale et s'inscrivant dans la lignée du guide de la DGAFP, nous semble indispensable et favorisera de surcroît un échange en la matière entre la Fonction Publique d'Etat et la FPT.

Michel HIRIART
Président de la FNCDG

Charles-Éric LEMAIGNEN
Président de l'AdCF

Fédération Nationale
des Centres de Gestion
de la Fonction Publique Territoriale

SALON DES MAIRES

Le Salon des Maires et des collectivités aura lieu du 31 mai au 2 juin au Parc des expositions de la Porte de Versailles.
Il sera ouvert de 9h à 19h le mardi et mercredi et de 9h à 18h le jeudi au public.

La Fédération disposera d'un stand de 22,50 m² comme les années précédentes dans le pavillon institutionnel (D 102) qui aura pour vocation de :

- Renseigner efficacement le public
- Véhiculer une image moderne et dynamique de la Fédération et les Centres de Gestion.

Cette année, sera distribué sur notre stand la 1ère édition du magazine réalisé par la Fédération.

De plus, le mardi après-midi aura lieu, sur le stand de l'UGAP, la signature d'une convention de partenariat entre la Fédération et la centrale d'achat. Le mercredi après-midi aura lieu sur notre stand autour d'un cocktail, la présentation du panorama de l'emploi territorial.

D'un point de vue plus général, comme chaque année, le groupe Infopro Digital organisera le prix de l'innovation qui récompense des produits, matériels, systèmes, services ou techniques innovants développés par les fournisseurs de biens et services des collectivités locales.

Le congrès de l'AMF, ouvert par son Président, M. François BAROIN, accueillera les personnalités suivantes :

- Mme Marisol TOURRAINE, Ministre des affaires sociales et de la Santé
- Monsieur Jean-Claude JUNCKER, Président de la Commission européenne
- Gérard LARCHER, Président du Sénat
- Audrey AZOULAY, Ministre de la culture et de la communication
- Dominique BUSSEREAU, président du conseil départemental de la Charente-Maritime, président de l'Assemblée des départements de France
- Jean-Michel BAYLET, Ministre de l'Aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales
- Bernard CAZENEUVE, Ministre de l'Intérieur
- Patrick KANNER, Ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports
- Axelle LEMAIRE, secrétaire d'Etat chargée du numérique
- Anne HIDALGO, maire de Paris
- François HOLLANDE, Président de la République

Fédération Nationale
des Centres de Gestion
de la Fonction Publique Territoriale

L'intervention de la FNCDG dans les rencontres départementales organisées par les Centres de Gestion

Le CDG 60 à la rencontre des élus (mars-avril 2016)

Le Centre de gestion de l'Oise a organisé en mars et avril cinq réunions cantonales à destination des collectivités afin de présenter son panel de services mis à leur disposition. Deux d'entre elles avaient pour thème « l'absentéisme : maladie de la FPT » et les trois autres « Contexte et contraintes : la mutualisation comme solution ».

L'occasion pour M. Jean-Baptiste OLIVIER, directeur général du Cdg60, de présenter la nouvelle organisation de ses services : mise en place d'un nouvel organigramme, changement de dénomination des directions en pôles, création du service juridique et prospectives, ou encore suppression du « call center » pour un standard téléphonique interne.

« Toutes ces modifications sont faites pour les collectivités, pour mieux répondre à leurs besoins et leurs attentes ».

La thématique de l'absentéisme a été abordée par Mme Sophie Lambert, chargée de mission chez Gras-Savoye. Courtier en assurance multispécialiste, Gras-Savoye a créé une branche pour la fonction publique territoriale et a été retenu suite à un appel d'offre pour le contrat groupe. Elle a présenté le taux d'absentéisme pour raison de santé dans la fonction publique au niveau national et les coûts importants que cela engendre avant de se focaliser sur le département de l'Oise. Les principales causes des accidents de service/travail ont été détaillées aux participants, chacun s'est senti concerné, vivant ou ayant déjà vécu ce genre d'absences au sein de sa collectivité.

Certains élus ont fait état de ce qu'ils considèrent comme des abus (enchaînement d'arrêts, etc.). Dans tous les cas, il faut effectuer une visite de reprise et prévoir le retour à l'emploi. Pour maintenir l'employabilité des agents et/ou pour éviter ce qui peut souvent être considéré comme une usure professionnelle, il faut rappeler aux agents qu'ils ont le droit d'effectuer des formations pour se réorienter vers un poste plus proche de leurs attentes. L'un des axes développé par le Centre de gestion est la formation de management et de ressources humaines, car cette problématique de l'absentéisme concerne l'humain avant tout.

Pour tenter d'éviter l'absentéisme, il y a tout un travail de prévention à effectuer :

- Analyser les taux, les récurrences et les types d'absentéisme
- Analyser chaque accident, comme demander par la réglementation, et mettre en place des mesures correctives

- Organiser des entretiens de retour après accidents / maladie professionnelle, repréciser les missions dans la fiche de poste
- Repérer et prévenir les risques professionnels dans le Document Unique annuellement
- Réaliser une surveillance médicale
- Adapter les postes de travail aux restrictions physiques
- Assurer une Qualité de Vie au Travail.

Les autres réunions cantonales avaient pour thématique la mutualisation.
Dans un premier temps, Cindy Laborie, Juriste à la Fédération nationale des centres de gestion a présenté l'étude menée avec l'Association des communautés de France (AdCF) et le CNFPT sur la dimension RH des schémas de mutualisation.

Elle a rappelé que la mutualisation des services était apparue comme une nécessité dans un contexte de maîtrise de la dépense publique locale, en vue de construire un projet de territoire cohérent, de partager l'expertise, et de réaliser les économies nécessaires pour garantir l'efficience et la pérennité d'un service public de qualité et de proximité. Elle est aujourd'hui principalement exercée dans les domaines de l'aménagement (urbanisme, politique de la ville…) et dans les fonctions support (juridique, informatique, finances, marchés publics, communication…).

Cindy LABORIE a évoqué l'impact des nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale sur les schémas de mutualisation existants ou en cours d'élaboration et a présenté la méthodologie présentée aux différentes communautés que les CDG peuvent accompagner dans cette démarche :

- La 1ère étape de l'élaboration du schéma consiste à établir un diagnostic territorial : gestion des effectifs, évolution de la masse salariale, besoins de professionnalisation des agents, organisation des services, méthodes et conditions de travail, mais aussi parc technique, informatique et logiciels, patrimoine etc.

- La 2ème étape consiste à mettre en place des instances de concertation ou de validation : comité de pilotage et d'évaluation, groupes techniques, dialogue social.

- La 3ème étape est le moment de réaliser le plan d'actions et de rédiger le schéma. Elle s'articule autour de quatre temps successifs : l'examen de faisabilité des projets de mutualisation (confronter les idées des comités techniques et politiques aux moyens), les arbitrages politiques (ampleur des mutualisations et calendrier), la mobilisation des moyens matériels et humains nécessaires.

Les Centres de Gestion sont très souvent sollicités pour tout l'accompagnement des mouvements de personnel : en amont de l'adoption du schéma (diagnostic, étude de faisabilité), pendant toute la phase de définition des pistes de mutualisation (conditions d'intégration du personnel), en aval (structuration d'une nouvelle organisation du travail).

Cette nouvelle structuration suppose un diagnostic de terrain associant les élus et les agents dans le cadre d'une démarche participative qui s'appuie sur des outils comme l'organigramme, la rédaction de fiches de poste, l'étude des plannings, l'élaboration d'un règlement intérieur… C'est pourquoi la FNCDG a élaboré un guide d'accompagnement et des outils pratiques pour les centres de gestion afin d'aider les collectivités qui auraient besoin d'assistance et de conseil en organisation.

Le CDG 53 à la rencontre des élus (mai-juin 2016)

Le Centre de gestion de la Mayenne organise en mai et juin deux réunions à destination des collectivités afin d'évoquer la question des mutualisations et de l'évolution du métier de secrétaire de mairie.

La mise en place des communes nouvelles, des mutualisations, des fusions suppose une attention particulière à porter aux questions liées au devenir des agents. Dans le cadre de ces réorganisations, les fonctions et les missions des agents ainsi que les conditions de travail peuvent évoluer. Au-delà des aspects statutaires, se posent également des questions managériales.

Les transferts entraînent potentiellement des avancées non négligeables pour les personnels qui sont :

- le travail en commun autour d'une nouvelle culture locale
- l'élargissement des missions et des responsabilités de chacun
- une réflexion sur les conditions de travail et plus particulièrement les temps de travail, les rémunérations, l'organisation des services…

Toutefois, les difficultés sont multiples. Les agents proviennent d'autorités distinctes ce qui oblige l'administration de la nouvelle structure ou collectivité à mettre en place des espaces de régulation et des actions visant à faire émerger une culture commune.

Il convient d'associer au maximum les agents à la mise en place de la nouvelle organisation afin d'une part, de leur offrir des garanties en termes de discussion, et d'autre part, d'éviter toute difficulté ultérieure en évoquant de façon transparente l'ensemble des modes de gestion de la collectivité ou de l'établissement, nouvel employeur. Cette communication doit être adaptée sur le fond, la forme et dans le temps.
En effet, outre les obstacles juridiques, se pose la question de l'inquiétude des équipes au regard de la conduite du changement.

Le métier de Secrétaire de mairie a subi une évolution importante, tant sur le plan statutaire que professionnel, liées aux facteurs de la décentralisation, du développement des politiques publiques et des logiques de coopération intercommunale.

Le baromètre trimestriel des bourses de l'emploi public local, publié par la Fédération, l'ANDCDG et la Gazette des communes, permet de faire des focus particuliers sur les recrutements : La baisse est notable pour les offres de secrétaires de mairie (– 20% environ entre le 3ème trimestre 2014 et le 4ème trimestre 2015). Cette évolution s'explique aussi par la mise en œuvre importante ces derniers mois de communes nouvelles.

Face au déploiement de l'intercommunalité, l'on peut se demander quelles missions seront dévolues aux communes si elles ne gèrent plus les compétences transférées aux EPCI, tels que le service des eaux, l'habitat, la voirie ou les équipements culturels... Dans les plus petites communes, il ne resterait plus qu'à délivrer quelques actes d'état-civil et tenir une comptabilité restreinte.

La mutualisation des missions de secrétaires de mairie peut prendre plusieurs formes :

- La création de services communs spécialisés qui les déchargent de certaines tâches complexes (la passation des marchés publics par exemple)
- La mutualisation des secrétaires de mairie elles-mêmes, à savoir leur intégration à l'intercommunalité et leur spécialisation éventuelle sur une fonction, qu'elles exerceraient alors pour le compte de l'ensemble des communes du bloc local.

Ces mutualisations sont de nature différente. Dans le premier cas, les secrétaires de mairies voient leurs conditions de travail inchangées, ayant simplement une ou plusieurs missions en moins à réaliser. Dans le second cas, les conséquences sont plus importantes puisque cela conduit à changer de métier mais également de contexte de travail.
L'idée d'une mutualisation des services impliquant les secrétaires de mairie dans le dispositif peut avoir certains attraits. En effet, cela permettrait aux secrétaires de rencontrer très régulièrement d'autres collègues et de pouvoir, au moins pour une partie de leur temps de travail, se spécialiser.

Cependant, les déplacements engendrés par ce mode d'organisation, et l'intégration dans une hiérarchie nouvelle sont des facteurs de craintes. De même, la perte de proximité avec les élus municipaux et les usagers est une crainte forte des secrétaires de mairie.

L'enjeu que représente le maintien des secrétaires de mairie dans leur rôle d'interlocuteur privilégié des usagers, gage du maintien de la proximité et de l'accessibilité du service public communal demeure une question sensible et les Centres de Gestion doivent poursuivre auprès des communes leur travail d'accompagnement pour les recrutements, les formations et le positionnement de ces agents indispensables au monde territorial.

Fédération Nationale
des Centres de Gestion
de la Fonction Publique Territoriale

REUNION CANTONALE CENTRE DE GESTION DE L'OISE
3 MARS 2016
BEAUVAIS

LA MISE EN ŒUVRE DU SCHEMA DE MUTUALISATION

1. Le cadre juridique et les enjeux de la mutualisation

La mutualisation des services est une mise en commun des moyens humains entre communes et communauté. Toutefois, elle ne bénéficie d'aucune définition juridique précise.

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

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

La loi de réforme du 16 décembre 2010 a profondément modifié le régime de la mutualisation des services entre communes et communautés.

La mutualisation revêt désormais deux modalités principales : la mise à disposition de services entre communes et communauté dans le cadre des compétences transférées à cette dernière (article L.. 5211-4-1 du CGCT) et, la création de services communs qui peuvent être créés, à cette même échelle, en dehors de tout transfert de compétence (article L. 5211-4-2 du CGCT).

D'autres formes de mutualisation existent. Les prestations de services en sont la forme la moins intégrée : elles consistent en un service rendu par la communauté au bénéfice d'une ou plusieurs de ses communes membres, ou inversement.

Certains dispositifs de mutualisation ne concernent pas nécessairement le personnel des communes et des communautés, comme les groupements de commandes, le partage de matériels ou bien encore les ententes.

Pourquoi mutualiser ?

Un peu plus de 50% des collectivités et intercommunalités se sont engagées dans une logique de mutualisation, notamment pour réduire les coûts, optimiser l'organisation et la qualité des services rendus.
L'accroissement de l'expertise arrive en second plan.

La mutualisation répond également aux objectifs suivants :
- Construire un projet de territoire cohérent en recherchant une plus grande convergence des politiques publiques et en renforçant les projets communs entre collectivités et communautés
- Partager l'expertise pour des services publics de proximité et adaptables aux besoins des habitants à tous points du territoire
- réaliser les économies nécessaires pour garantir l'efficience et la pérennité d'un service public de qualité.

La mutualisation est aujourd'hui principalement exercée dans les domaines suivants : aménagement et développement (urbanisme, politique de la ville…) ainsi services techniques et fonctions support (juridique, informatique, finances, marchés publics, communication…).

La mutualisation concerne également la culture, la sécurité, le social, le sport et la santé.

C'est un moyen de diversifier et de renforcer la gamme des services publics : aide à domicile, école de musique, périscolaire, transports, petite enfance… et de constituer un relais sur des compétences qui n'étaient pas ou plus gérables au niveau communal.

2. Le contenu du schéma de mutualisation

Forte préoccupation des élus mais également des gestionnaires RH, la mutualisation des services est un outil visant à optimiser et rationaliser l'organisation des collectivités du bloc local. Ce mode d'organisation interroge tant les ressources humaines des communautés que celles des communes, voire des syndicats et autres satellites dans certains territoires.

Afin d'accélérer et de conforter ce mouvement, la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 prévoit l'élaboration d'un rapport relatif aux mutualisations de services entre communes et communauté et en fait l'un des objectifs de ce mandat.

L'article L 5211-39-1 du CGCT précise assez peu le contenu de ces rapports. Il dispose que le rapport doit comporter un schéma de mutualisation à mettre en œuvre pendant la durée du mandat.
Au terme de cet article, « le projet de schéma prévoit notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement ».

Le rapport doit comporter deux volets :

- un volet « état des lieux » qui servira notamment de base pour calculer l'impact de la mutualisation sur les effectifs du bloc local et sur leurs dépenses de personnels

- un volet « prospectif » visant à définir des pistes de mutualisation à mettre en œuvre au cours du mandat et à définir leurs impacts financiers.

La rédaction de l'article L 5211-39-1 précité est suffisamment souple pour permettre à chaque territoire de déterminer librement les services mutualisées, la liste des collectivités concernées, le cadre juridique retenu, la temporalité de la mise en œuvre du schéma, etc.

En dehors du coefficient de mutualisation prévu par la loi dite « MAPTAM » qui n'entrera probablement pas en vigueur sous sa forme actuelle, aucune sanction ne pourra être infligée à un territoire en fonction du contenu de son schéma de mutualisation. L'idée d'une certaine souplesse dans la mise en œuvre des mutualisations, l'adhésion des communes aux services mutualisés et les outils juridiques retenus devra être privilégiée.

Concernant la procédure d'adoption, le Président devait prendre l'initiative de réaliser le rapport et de le soumettre pour avis (simple) aux conseils municipaux, au plus tard le 1er octobre 2015. Dans un second temps, le conseil communautaire est seul compétent pour approuver le schéma de mutualisation, avant le 31 décembre 2015.

Une enquête pour permettre de quantifier les schémas adoptés à la fin 2015 a été mise en ligne sur le site de l'AdCF à la mi-décembre.

52% des communautés ont adopté leur schéma au 31 décembre 2015 et près de 86% l'auront adopté au 30 juin 2016.
Pour 14% des communautés ayant répondu à l'enquête, aucune démarche n'a été engagée.

Certaines structures ont fait le choix de ne pas engager la réflexion quant au schéma de mutualisation et au projet de territoire dans le cadre des perspectives d'extension du périmètre prévues par la loi dite NOTRe adoptée le 7 août 2015.
Les freins peuvent être également organisationnels :

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

Concernant les difficultés juridiques, elles reposent sur :

- de nombreuses modifications législatives et réglementaires intervenues ces 4 dernières années et un cadre non encore stabilisé du fait de l'adoption récente d'une nouvelle réforme d'ampleur
- d'une complexité dans les dispositifs de mutualisation existants
- d'un encadrement apparaissant comme rigide notamment concernant les outils de dialogue social.

Comme je l'indiquais à l'instant, malgré les schémas départementaux de coopération intercommunale mis en œuvre en 2013 et 2014, la loi dite « NOTRe » prévoit une nouvelle refonte de la carte intercommunale d'ici le 1er janvier 2017.

Ces évolutions de périmètre ont vocation à concerner les communautés mais également les syndicats techniques.

Les projets de schémas présentés par les préfets en octobre 2015 proposent, dans la plupart des départements, une redéfinition importante des frontières des communautés. Plus de 450 fusions sont prévues dans ces documents impactant 65% des communautés.

Dans le cadre de l'enquête flash réalisée en décembre, il apparait que :

- dans 28% des communautés, le schéma de mutualisation prévoit des pistes de mutualisation a minima dans l'attente du nouveau périmètre

- dans 27% des communautés, le schéma a été adopté sans prendre en compte les perspectives d'évolution de périmètre

- dans 19%, le schéma sera adopté une fois que le SDCI sera mis en œuvre ou il a été décidé de ne pas adopter le schéma avant de connaitre le contenu exact du SDCI.

3. La méthodologie d'élaboration du schéma de mutualisation

Plusieurs méthodologies sont possibles pour élaborer et mettre en œuvre le schéma de mutualisation. Il convient de définir des plans d'actions en lien avec la réalité territoriale.

Si aucune méthodologie n'est généralisable à l'ensemble des territoires, des étapes clés sont communes à de nombreux projets. En règle générale, l'élaboration d'un schéma de mutualisation se déroule sur une période de 12 à 18 mois.

1ère étape : établir un diagnostic territorial

Toute démarche de mutualisation accompagnée de mouvements de personnels implique nécessairement une réflexion sur des questions relevant de la politique de ressources humaines : la gestion des effectifs, les besoins de professionnalisation des agents, l'organisation des services, les méthodes de travail et les conditions de travail.

Dans une démarche de mutualisation, dans un contexte de maîtrise des dépenses budgétaires, l'analyse des évolutions et des besoins de personnel, l'optimisation des organisations, le redéploiement des postes et la mobilité professionnelle des agents deviennent des enjeux majeurs.

Pour les intercommunalités ayant engagé une démarche de mutualisation, peu ont élaboré un état des lieux détaillé des ressources humaines, matérielles et financières de la structure mais aussi des communes membres. Dans environ 15% des intercommunalités cet état des lieux est finalisé, dans 33% il est en cours.

Les démarches et diagnostics préalables aux schémas ont pour objectif principal de recenser les effectifs en présence. Ce recensement porte soit sur l'intégralité des effectifs du bloc local soit sur une partie seulement, limitée à la commune centre et à l'EPCI, ou encore à certains services notamment fonctionnels.

La portée de cet état des lieux est très variable selon les communautés.

Pour une majorité d'acteurs, son objectif est d'identifier les principales composantes des effectifs et d'initier des indicateurs, jusque-là absents ou partiellement mis en œuvre : évolution de la masse salariale et part des dépenses de personnel, écarts de rémunérations et de régimes indemnitaires, temps de travail des agents, répartition statutaire des agents…

Dans certains cas, cet état des lieux doit permettre de définir très concrètement les pistes de mutualisation. En intégrant une dimension organisationnelle et managériale au schéma.

Les cartographies réalisées dans certaines intercommunalités peuvent également mettre en évidence des éléments particuliers tels que des focus sur les effectifs déjà mutualisés, les agents des services polyvalents en milieu rural, la gestion des âges, les formations suivies, les rémunérations…

Sont souvent mis en évidence les lacunes organisationnelles au sein de chacune des communes et plus spécifiquement des communes ayant le plus de personnels et définies, le cas échéant, les redondances entre les différentes collectivités étudiées.
Par ailleurs, est déterminée la part des agents en fonction de leur affectation sur les services au niveau des communes et de l'intercommunalité.

Le diagnostic peut être réalisé en interne ou avec l'appui d'une structure extérieure.

Le diagnostic ne se limite pas aux moyens humains. En effet, il convient également de s'interroger sur les pratiques de coopération intercommunales existantes : des achats groupés ont pu se développer, certaines prestations techniques pouvant être réalisées sans qu'une convention de mutualisation l'ait prévu.

La présentation des moyens matériels peut reprendre les éléments suivants :

- parc technique : engins et matériels de travaux, petits matériels d'entretiens : nature, location, amortissement, vétusté, taux d'utilisation…
- parc informatique : parc informatique et logiciels, logiciels spécialisés : nombre de postes, renouvellement, nombre de licences, compatibilité et mise en réseau…

- patrimoine : bâtiments publics : nature (bureaux, locaux associatifs, logements, salles des sports, plateaux sportifs, campings…), taux d'occupation, niveau et programme d'entretien, mise aux normes, projets d'investissement…

Pour les prestations techniques, il est opportun de recenser et de classifier par communes les types d'interventions techniques mises en œuvre ainsi que les prestations externalisées.

L'état des lieux doit également distinguer :
- ce qui pourrait être partagé dans le cadre du projet de territoire
- ce qui pourrait être partagé dans le cadre des mutualisations.

Doivent figurer au diagnostic aussi certains éléments financiers comme l'étude des charges de personnel ou les modalités actuelles de remboursement des mises à dispositions.

2ème étape : mettre en place des instances de concertation ou de validation

Ce sont principalement les intercommunalités de taille modeste, les communautés les moins intégrées ou issues de fusions récentes qui rencontrent le plus de difficultés dans la démarche de mutualisation.

La concertation et un accompagnement pratique sont indispensables.

Il s'agit d'identifier, par la concertation, ce qui peut être mutualisable ainsi que le degré d'adhésion de chacun des acteurs.

Un questionnaire à destination des élus et des personnels peut être réalisé et diffusé aux communes membres afin d'appréhender la perception de l'intercommunalité, la question éventuelle de l'extension du périmètre suite au SDCI, le bilan des mutualisations existantes, les services à développer et à mutualiser.

Des instances de concertation permettant d'une part, d'animer le débat politique entre les élus des communes et l'intercommunalité et, d'autre part, de nourrir le travail technique d'identification des services qui pourraient être mutualisés et les leviers et freins à lever, doivent être mises en place.

La nouvelle gouvernance doit être affichée comme une priorité. Une réunion de la Conférence des maires en complément de l'information de l'assemblée communautaire doit permettre d'adopter la méthodologie de réalisation du schéma.

Parallèlement, des rencontres régulières du réseau des DGS et des secrétaires de mairie doivent être programmées.

Un comité de pilotage et d'évaluation du schéma doit être constitué également. Il peut associer élus et DGS. Son rôle est de :
- prioriser les nouvelles propositions de mutualisation

- préparer les réunions des instances
- assurer le suivi de la mise en œuvre des actions
- évaluer les actions mises en place.

Des groupes techniques ont, dans plusieurs territoires, été mis en place pour évoquer les questions suivantes :
- la mutualisation et le projet de territoire
- les services fonctionnels à mutualiser : obstacles, risques, opportunités
- la mutualisation et la gouvernance politique et administrative
- la mutualisation et les services de proximité
- les enjeux RH, juridiques et financiers du schéma…

- Le dialogue social

Le dialogue social est également une condition de réussite de la mise en œuvre de la démarche de mutualisation.

Les textes n'obligent pas à consulter les instances paritaires de l'intercommunalité ni des communes membres. Toutefois, il semble approprié de recueillir leur avis, compte tenu de la nature du projet et des conséquences que sa mise en œuvre peut avoir pour les personnels.

Le dialogue social est indispensable à la conduite du changement. Il convient d'avoir avec les représentants du personnel, au niveau des instances ou bien dans des réunions plus informelles, un dialogue constant pour expliquer, informer et mettre en œuvre les conditions de travail qui permettront de réussir les mutualisations envisagées.

3ème étape : Réaliser un plan d'actions et rédiger le schéma

La construction du plan d'actions pour mettre en œuvre le schéma de mutualisation s'articule autour de quatre temps successifs :

• l'examen de faisabilité des projets de mutualisation qui sont envisagés : il s'agit de confronter les idées définies dans les comités techniques et politiques à la réalité des moyens humains et financiers et de vérifier que les contraintes juridiques et techniques n'entravent pas la réalisation du projet.

• les arbitrages politiques : c'est l'intercommunalité qui porte le projet de schéma de mutualisation des services.

Les arbitrages peuvent être rendus par l'exécutif, à partir du diagnostic et de l'examen de faisabilité, de préférence après échange avec l'ensemble des maires, ou une partie d'entre eux selon les formes de gouvernance politique définies en amont. Les arbitrages portent à la fois sur l'ampleur des mutualisations et le calendrier.

• la réflexion sur la mobilisation des moyens matériels et humains nécessaires à la mutualisation : il convient de mesurer précisément le volume des emplois occupés sur les différentes fonctions après mutualisation compte tenu de l'organisation et du niveau de service qui seraient adoptés et les conséquences des mutualisations pour les personnels et les organisations. Doivent être examinées les questions ayant trait aux conditions d'emploi, de statut et de rémunération des personnels (lieux de travail, rémunération, autorité hiérarchique, matériels utilisés, temps de travail, régime de congé…)

• la mise en œuvre cadencée des mutualisations : il importe d'organiser le travail de rapprochement des pratiques professionnelles d'équipes ou de personnels issus de collectivités différentes (recensement des procédures de travail, des outils utilisés …) et de prévoir les modalités selon lesquelles les services qui seront mutualisés sur le mandat s'organiseront pour adopter une organisation et des processus de travail communs.

Concernant les éléments contenus dans les schémas adoptés par les EPCI, on peut noter une architecture reprenant les rubriques suivantes :

• le cadre légal et réglementaire

• un préambule qui reprend les grandes étapes de l'histoire de l'intercommunalité et les axes principaux du projet de territoire pour le mandat. Le préambule peut utilement rappeler la méthode d'élaboration du schéma et le calendrier de mise en œuvre

• la présentation de la communauté et du territoire

• les principaux éléments du diagnostic qui a été établi

• les objectifs recherchés à travers ce schéma

• le plan d'actions qui livrera un échéancier prévisionnel des services ou fonctions qui feront l'objet d'une mutualisation sur la durée du mandat

• les différentes formes juridiques de mutualisations envisagées (mises à disposition, partage des moyens matériels, prestations de services entre communes et communauté, groupement de commandes…)

• les conséquences pour les personnels : il s'agira de rappeler les garanties statutaires prévues par la loi et, le cas échéant, les garanties supplémentaires résultant du dialogue social (congés, temps de travail, action sociale…). Il s'agit aussi de préciser les modalités de transfert ou de mise à disposition des agents et les conséquences éventuelles sur les effectifs des communes et de l'intercommunalité

• les conséquences sur les dépenses de fonctionnement au sein du bloc local, c'est-à-dire les économies potentielles associées au processus de mutualisation et les coûts des mises à disposition notamment.
Des annexes techniques sur les conséquences pour le personnel et les finances peuvent venir documenter plus précisément le propos du rapport de présentation.

• les modalités de pilotage et le suivi du projet

La partie évaluation du schéma doit comprendre les éléments suivants : le pilotage et le cadrage ainsi que les étapes et les outils de l'évaluation

La dernière partie du schéma doit également prévoir les modes de révision du schéma (aspects organisationnels et procéduraux) ainsi que la remise en cause anticipée et le renouvellement des conventions.

Conclusion : Quelques remarques utiles :

- Associer le plus largement possible, prendre le temps de la concertation

La co-construction permet d'éviter les blocages.

- Adapter les ambitions au contexte

La mutualisation dépend des coopérations passées. Plus l'intégration est avancée, plus le schéma peut être ambitieux. A l'inverse, dans une intercommunalité jeune ou peu intégrée, les mutualisations doivent être plus cadencées.

- Ne pas négliger les impacts RH

La mutualisation entraine potentiellement des avancées non négligeables dont :

- Le décloisonnement des services
- L'élargissement des missions et des responsabilités des agents
- Une réflexion et un débat sur les conditions de travail et plus particulièrement les temps de travail, les rémunérations et les avantages sociaux
- Un gain en professionnalisation sur certains métiers
- L'avancement de dossiers avec le développement d'une nouvelle culture autour du « travailler ensemble ».

Engager une réflexion dès le départ sur les impacts RH avec les DRH et le CDG est important car les difficultés de la mutualisation sont multiples.

Les obstacles portent principalement sur :

- Les freins des agents à la mobilité géographique
- L'absence de culture commune
- L'harmonisation des conditions de travail des agents
- L'inquiétude des équipes
- L'attachement à la collectivité d'origine
- La double tutelle et les problèmes liés à la responsabilité hiérarchique
- La coexistence de procédures différentes
- Le besoin d'affinités relationnelles…

- Développer des actions de communication interne et externe

La communication tant interne qu'externe favorise la transparence : elle s'adresse tout d'abord aux agents soit lors de réunions collectives soit lors d'entretiens individuels ; elle est également effectuée à destination des élus communautaires et communaux mais aussi en direction des usagers.

Différents outils peuvent également être envisagés : courriers, lettre d'information, journal interne, intranet, extranet, journal de la communauté, site web, adresse email dédiée, FAQ, instauration de réunions spécifiques « mutualisation » (petits déjeuners avec les agents)… pour permettre la plus large information possible.

- Avoir recours à un accompagnement pratique

En termes de soutien opérationnel, 30% des DRH ont sollicité l'appui de leur réseau de collègues. Seulement un quart des intercommunalités bénéficie d'une équipe projet et d'une approche pluridisciplinaire, ce sont surtout les élus et les donneurs d'ordre interne qui sont mobilisés sur les questions de mutualisation.

Le recours à des cabinets d'études et de conseil pour accompagner l'élaboration des schémas de mutualisation a été réalisé dans environ 25% des communautés, principalement paradoxalement les plus importantes. Les prestations portent sur les différentes phases du processus : rédaction de monographies par communes, recensement et diagnostic des pratiques existantes, analyses ciblées sur les aspects juridiques, financiers, ressources humaines, simulations et réalisations de scénarii d'évolution...

La mission d'assistance peut-être globale, sur la durée du processus, et déborder parfois sur la mise en œuvre du schéma elle-même pour, par exemple, accompagner le déploiement d'une GPEEC.

Les Centres de Gestion sont aussi très souvent sollicités, par notamment 60% des communautés, pour tout l'accompagnement des mouvements de personnel.

Leur intervention se situe à trois niveaux :

- en amont de l'adoption du schéma : la réalisation du diagnostic. C'est en fait une étude de faisabilité des services mutualisables et les modalités de mise en œuvre (audit organisationnel et étude d'impact)

L'étude de faisabilité recouvre divers éléments tels que l'analyse et le cadrage de la demande, la mise en place d'un comité de pilotage, le recueil et l'étude des données, la phase d'entretiens avec les acteurs concernés, la mise en forme d'un document d'état des lieux et de pistes de travail, l'approfondissement des orientations à explorer, la construction de scénarios et la validation de la démarche par les élus.

- pendant toute la phase de définition des pistes de mutualisation: Les CDG proposent d'étudier les conditions d'intégration du personnel axée sur les modalités pratiques de transfert et de gestion post-transfert

L'accompagnement de la mutualisation et des transferts induits prend la forme de l'analyse de tous les paramètres juridiques, techniques, humains.

- en aval : la structuration d'une nouvelle organisation du travail

Cette nouvelle structuration suppose un diagnostic de terrain associant les élus et les agents dans le cadre d'une démarche participative qui s'appuie sur des outils comme l'organigramme, la rédaction de fiches de poste, l'étude des plannings, l'élaboration d'un règlement intérieur…

Ainsi, la Fédération des Centres de Gestion a eu l'occasion de proposer un guide d'accompagnement reprenant outre une présentation des aspects juridiques liés au schéma de mutualisation 10 annexes outils pratiques. Ce sont :

- des modèles de conventions de mise à disposition
- un modèle d'étude d'impact pour la création d'un service commun
- des questionnaires d'entretien à destination des élus et des agents
- un cahier des charges type pour faire appel à un cabinet extérieur
- un modèle de rapport et de schéma de mutualisation
- un guide d'instauration ou d'évolution du régime indemnitaire
- un guide d'élaboration de la fiche de poste
- un guide de mise en œuvre de l'entretien d'évaluation
- un guide de la gestion du reclassement et de l'inaptitude professionnelle…

Certains outils doivent permettre d'accompagner les collectivités et les EPCI bien au-delà de la simple mise en œuvre du schéma de mutualisation mais bien au-delà dans tous les aspects de leur politique RH.

Pour 2016, seront proposés un guide de mise en place ou de refonte d'un projet de service, des fiches pratiques d'accompagnement de la GPEEC, un guide réactualisé du régime indemnitaire avec l'entrée en vigueur du RIFSEEP.

Fédération Nationale
des Centres de Gestion
de la Fonction Publique Territoriale

PROJET DE LOI EGALITE ET CITOYENNETE

Le projet de loi • égalité et citoyenneté•, qui a été présenté en conseil des Ministres le 13 avril, comporte certaines dispositions intéressant les collectivités. L'ambition du Gouvernement est de contrer le développement de fractures socio-territoriales grandissantes, de transférer aux régions le chef de filât des politiques de la jeunesse, de favoriser la lutte contre les discriminations et la mixité sociale, d'améliorer la reconnaissance d'une jeunesse « en proie au doute » ou encore de dynamiser la politique de la ville.

Différentes dispositions auront un impact important sur les collectivités territoriales.

Le texte prévoit la possibilité de créer une réserve citoyenne dans des collectivités territoriales, par le biais de « sections territoriales » nées de conventions entre l'Etat et une ou plusieurs institutions locales, l'objectif étant d'offrir « à toute personne volontaire la possibilité de servir les valeurs de la République en s'engageant, à titre bénévole et occasionnel, sur des projets d'intérêt général ».

Le projet de loi prévoit également de diversifier les structures d'accueil du service civique et de permettre aux personnes morales de droit public bénéficiaires d'un agrément de service civique de mettre des volontaires « à disposition d'autres personnes morales de droit public tierces non agréées mais satisfaisant aux conditions d'agrément fixées par le code du service national ».

Par ailleurs, le projet de loi vise à élargir les voies de recrutement dans la fonction publique. Le texte modifie les modalités d'accès au « troisième concours » : « toute personne, quelle que soit la nature de l'activité professionnelle qu'elle a exercée ou exerce », pourra désormais candidater par cette voie. L'objectif est de « redonner une vocation d'ouverture à la diversité » au troisième concours.

Le projet de loi permet également la prise en compte de la durée d'un contrat d'apprentissage comme durée d'activité professionnelle permettant de se présenter à ce concours.

Il conviendra d'évoquer le calendrier d'examen de ce texte ainsi que les éléments qui pourraient être précisés dans ce texte notamment la mise en œuvre du congé de reclassement.

Fédération Nationale
des Centres de Gestion
de la Fonction Publique Territoriale

LA LOI DÉONTOLOGIE DU 20 AVRIL 2016

Au terme de plus de deux ans de débats, la loi n°2016-483 du 20 avril 2016 actualise et complète les principes fondamentaux du statut général des fonctionnaires. Elle rénove aussi le droit de la déontologie des agents publics dans le cadre de la stratégie de prévention des conflits d'intérêts.

Cette loi vise ainsi à renforcer la place des valeurs de la fonction publique et les dispositifs applicables en matière de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts, à actualiser les obligations et les garanties accordées aux agents, à assurer l'exemplarité des employeurs publics en améliorant la situation des agents contractuels et le dialogue social et à élargir le champ des compétences des instances de la Fonction Publique Territoriale.

La loi de déontologie des agents publics du 20 avril 2016 permet de faire évoluer de façon très significative le statut de la fonction publique et conforte les Centres de Gestion sur la scène publique locale.

Les principales dispositions prévues par la loi

Déontologie

Ø Nouvelles obligations

Les obligations des agents

L'article 25 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 est modifié. Est réaffirmé le devoir pour le fonctionnaire d'exercer ses fonctions avec dignité, probité, impartialité, et intégrité.
Cet article consacre également désormais l'obligation de neutralité à laquelle le fonctionnaire est tenu et rappelle le principe de laïcité.

Un chef de service peut adopter des règles déontologiques applicables aux agents, après avis des représentants du personnel.

L'instauration de référents déontologues

Un agent public ou une personne morale de droit public assumera le rôle de « référent-déontologue ».

En effet, l'article 28 bis de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 prévoit que « Tout fonctionnaire a le droit de consulter un référent déontologue, chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques [...]. Cette fonction de conseil s'exerce sans préjudice de la responsabilité et des prérogatives du chef de service.
Un décret en Conseil d'État détermine les modalités et critères de désignation des référents déontologues ».

Ø Conflit d'intérêts

Les obligations des agents en matière de prévention des conflits d'intérêts

Le fonctionnaire doit veiller à prévenir et à faire cesser toutes les situations de conflit d'intérêts dans la mesure où celles-ci sont de nature à influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de ses fonctions (Article 25 bis de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983).

Le fonctionnaire a 5 types d'obligations :

- Il doit saisir son supérieur hiérarchique qui doit apprécier s'il y a lieu de confier le dossier ou la décision à un autre agent

- Si le fonctionnaire dispose d'une délégation de signature, il doit s'abstenir en ne signant pas

- S'il appartient à une instance collégiale, il s'abstient d'y siéger ou le cas échéant, de délibérer

- S'il exerce des fonctions juridictionnelles, il doit se déporter pour être suppléé

- S'il exerce des compétences qui lui ont été dévolues en propre, il doit être suppléé par un délégataire qui doit instruire le dossier ou prendre la décision sans recevoir d'instructions.

La protection des lanceurs d'alerte

La loi du 20 avril 2016 instaure également une garantie pour le fonctionnaire qui relate ou témoigne de faits susceptibles d'être qualifiés de « conflit d'intérêts ». La charge de la preuve repose sur l'auteur de la mesure contestée et non sur l'agent qui informe les autorités.

Le projet de loi vise à mieux protéger les « lanceurs d'alerte ».

Ainsi, l'article 6 ter A de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 est ainsi modifié : « Aucune mesure concernant notamment le recrutement, la titularisation, la rémunération, la formation, l'évaluation, la notation, la discipline, la promotion, l'affectation et la mutation ne peut être prise à l'égard d'un fonctionnaire pour avoir relaté ou témoigné, de bonne foi, aux autorités judiciaires ou administratives, de faits constitutifs d'un délit ou d'un crime dont il aurait eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions. »

Toutefois, si cet agent informe de mauvaise foi ou avec l'intention de nuire, ou s'il avait une connaissance partielle de l'inexactitude des faits diffusés, il encourt une peine de 5 ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende (1er alinéa de l'article 226-10 du code pénal).

Ø Obligations pour prévenir les conflits d'intérêts

Production d'une déclaration d'intérêts

La loi instaure des obligations pour mieux prévenir les conflits d'intérêts pouvant résulter de l'exercice de fonctions dont la nature ou le niveau hiérarchique expose particulièrement certains agents. Ainsi, les directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet des autorités territoriales recrutés notamment dans une région, un département, une commune ou un EPCI de plus de 20000 habitants sont soumis à une obligation à la haute autorité pour la transparence de la vie publique d'une déclaration d'intérêts.

Le modèle, le contenu et les modalités de transmission, de mise à jour et de conservation de la déclaration d'intérêts ainsi que les modalités de destruction des déclarations transmises par les personnes n'ayant pas été nommées à l'emploi concerné sont fixés par décret en Conseil d'État, après avis de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

Fonctionnaire exerçant des responsabilités en matière économique ou financière

Les agents, dont les missions ont une incidence en matière économique et quand le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifie doivent prendre, dans les 2 mois qui suivent leur prise de fonction, toutes les dispositions pour que leurs instruments financiers soient gérés dans des conditions excluant tout droit de regard de leur part.

Ils doivent justifier des mesures prises auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

Déclaration de situation patrimoniale

Les agents, mentionnés sur une liste établie par décret en Conseil d'Etat quand le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifie, doivent transmettre à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, dans un délai de deux mois suivant leur nomination, une déclaration exhaustive, exacte et sincère de leur situation patrimoniale concernant la totalité de leurs biens propres ainsi que, le cas échéant, ceux de leur communauté ou les biens indivis.

Les agents devront transmettre une 2ème déclaration de situation patrimoniale dans les 2 mois qui suivront la cessation de fonctions pour permettre d'apprécier l'évolution patrimoniale.

La Haute autorité se prononce dans un délai de six mois à compter de la réception de la déclaration. Si elle constate des évolutions patrimoniales pour lesquelles il n'y a pas d'explications suffisantes, elle transmet le dossier à l'administration fiscale.

Cette déclaration n'est pas versée au dossier de l'agent et n'est pas communicable aux tiers. Son modèle, son contenu, ses modalités de dépôt, de mise à jour et de conservation, ainsi que les conditions dans lesquelles est constatée la nullité de nomination sont fixés par décret en Conseil d'Etat.

Ø Interdiction de cumul d'activités

La loi du 20 avril 2016 précise que le fonctionnaire consacre l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées. Il est dorénavant proscrit de cumuler, avec l'occupation d'un emploi à temps complet donnant lieu à un service à temps plein :

- L'occupation d'un autre emploi permanent à temps complet.

La loi indique que les fonctionnaires qui occupent un emploi permanent à temps complet et qui exercent un ou plusieurs autres emplois permanents à temps complet disposeront, pour se conformer à cette nouvelle interdiction, d'un délai de deux ans à compter de la promulgation de la loi.
S'ils ne cessent pas leurs fonctions, ils feront l'objet de poursuites disciplinaires.

- la création ou la reprise d'une entreprise ou l'auto-entreprenariat.

La loi du 20 avril 2016 prévoit certaines dérogations au principe de l'interdiction de cumul d'un emploi public permanent avec une autre activité publique ou privée :

1°Lorsque le dirigeant d'une société ou d'une association à but lucratif, lauréat d'un concours ou recruté en qualité d'agent contractuel de droit public, continue à exercer son activité privée pendant une durée d'un an, renouvelable une fois, à compter de son recrutement

2°Lorsque le fonctionnaire, ou l'agent dont le contrat est soumis au code du travail en application des articles 34 et 35 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, occupe un emploi permanent à temps non complet ou incomplet pour lequel la durée du travail est inférieure ou égale à 70 % de la durée légale ou réglementaire du travail.

Dans les deux cas, une déclaration doit être transmise à l'autorité hiérarchique dont relève l'intéressé.

Un service à temps partiel (qui ne peut être inférieur au mi-temps) pour créer ou reprendre une entreprise peut être, sous réserve des nécessités de la continuité et du fonctionnement du service et compte tenu des possibilités d'aménagement de l'organisation du travail, accordé pour une durée maximale de 2 ans renouvelable pour une durée d'un an.

Le principe de l'obligation de se consacrer à son emploi public peut se concilier avec l'exercice d'une ou de plusieurs activités accessoires exercées auprès d'une personne ou d'un organisme public ou privé, dès lors que cette activité est compatible avec les fonctions qui sont confiées à l'agent et n'affecte pas leur exercice.

La loi rappelle le principe de libre production des œuvres de l'esprit (articles L 112-1 à L 112-3 du code de la propriété intellectuelle).

Ø Commission de déontologie de la fonction publique

L'article 10 de la loi du 20 avril 2016 élargit les compétences de cette commission, rénove son rôle et affirme son impartialité.

La commission de déontologie a une nouvelle mission de « garante du respect des principes déontologiques inhérents à l'exercice d'une fonction publique » qui se traduit par de nouvelles compétences notamment la possibilité de formuler des recommandations lorsque l'administration la saisit sur l'application de dispositions à des situations individuelles.

La protection des agents

Ø La protection fonctionnelle

Le projet de loi renforce la protection fonctionnelle des agents (article 11 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983).
La collectivité publique doit protéger le fonctionnaire contre les voies de fait, menaces, injures, diffamations ou outrages mais également contre les atteintes volontaires à l'intégrité de la personne et les agissements constitutifs de harcèlement dont l'agent pourrait être victime.

L'article 20 de la loi prévoit une protection au conjoint du fonctionnaire ou ancien fonctionnaire mais également au concubin, au partenaire de PACS, à ses enfants et à ses ascendants directs.

Ils bénéficieront ainsi d'une protection, sur leur demande, pour les instances civiles ou pénales engagées contre les auteurs d'atteintes volontaires à leur intégrité, du fait des fonctions exercées par le fonctionnaire.

De même, la protection sera accordée au conjoint, concubin ou partenaire de PACS qui engage une instance civile ou pénale contre les auteurs d'une atteinte volontaire à la vie du fonctionnaire avec lequel il est lié, du fait de ses fonctions. En l'absence d'action engagée par eux, la protection pourra être accordée aux enfants ou à défaut aux ascendants directs du fonctionnaire qui engagent une telle action.

Ø La suspension de fonctions

En cas de faute grave commise par un fonctionnaire, il peut être suspendu par l'autorité ayant pouvoir disciplinaire qui saisit le conseil de discipline.
La situation de l'agent doit être définitivement réglée dans le délai de quatre mois. Si, à l'expiration de ce délai, aucune décision n'a été prise par l'autorité ayant pouvoir disciplinaire, l'intéressé est rétabli dans ses fonctions, sauf s'il est l'objet de poursuites pénales (article 30 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983).

La loi du 20 avril 2016 (article 26) prévoit désormais une possibilité d'être rétabli dans ses fonctions même si l'agent fait l'objet de poursuites pénales. Il pourra en effet être rétabli dans ses fonctions si les mesures décidées par l'autorité judiciaire ou l'intérêt du service n'y font pas obstacle.
Si le fonctionnaire n'est pas rétabli dans ses fonctions, ni affecté ou détaché provisoirement, il peut subir une retenue sur sa rémunération (sous certaines conditions). Il continue à percevoir la totalité des suppléments pour charges de famille.

Ø Les faits passibles de sanction

Désormais, aucune procédure disciplinaire ne pourra être engagée au-delà d'un délai de 3 ans à compter du jour où l'administration a eu connaissance des faits passibles de sanctions.

Emploi/Mobilité

Ø Les positions du fonctionnaire

Un article 12 bis est créé dans la loi du 13 juillet 1983 pour préciser qu'un fonctionnaire ne peut être placé que dans une des 4 positions suivantes : en activité (sans précision sur le temps complet ou partiel), en détachement, en disponibilité et en congé parental.

Disparaissent les positions suivantes :
- Position hors cadres
- Accomplissement du service national et des activités dans la réserve opérationnelle, dans la réserve sanitaire et dans la réserve civile de la police nationale.

Ø La mise à disposition

La loi du 20 avril 2016 clarifie les cas de mise à disposition.

La mise à disposition d'un agent sera également possible auprès de :
- des groupements d'intérêt public
- d'une institution ou d'un organe de l'Union européenne.

L'article 46 de la loi du 20 avril 2016 prévoit un nouveau cas de mise à disposition pour les contractuels : les bénéficiaires d'un CDI peuvent être mis à disposition auprès des administrations de l'Etat et ses établissements publics ou des établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n°86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions relatives à la Fonction Publique Hospitalière.

Ø L'extension de la durée de validité de la liste d'aptitude pour les lauréats d'un concours

L'article 44 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 est modifié, la période d'inscription sur liste d'aptitude est étendue à quatre ans.

Par ailleurs, la loi du 20 avril 2016 ajoute une condition à la réinscription sur la liste d'aptitude à l'issue de la première année. Les termes actuels de l'article 44 de la loi du 26 janvier 1984 « que sous réserve d'avoir fait connaître son intention d'être maintenu » sont remplacés par les mots : « qu'à la condition d'avoir demandé par écrit à être maintenu ».
La loi prévoit également que l'autorité organisatrice du concours doit assurer le suivi des candidats inscrits sur la liste d'aptitude jusqu'à leur recrutement par une collectivité ou un établissement. Un décret déterminera les modalités de ce suivi.

Ø Apprentissage

L'article 12-1 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 qui définit les missions du CNFPT a été modifié pour confier à cet établissement public deux nouvelles compétences.

Pour faire face aux enjeux majeurs du développement de l'apprentissage et de l'accès à l'emploi des publics relevant des dispositifs de promotion de l'égalité des chances, il a été convenu entre le Gouvernement et le CNFPT de confier à celui-ci deux nouvelles missions financées par la cotisation obligatoire :

- La mise en place d'actions de développement de l'apprentissage et la participation au financement de la formation des apprentis recrutés par les collectivités territoriales et leurs établissements

- La préparation à des concours externes ou des troisièmes concours de catégorie A de la fonction publique territoriale ouverte à des étudiants de niveau licence après sélection sur la base de critères destinés à favoriser l'égalité des chances. L'objectif poursuivi est d'encourager et de diversifier l'accès aux concours de catégorie A de la fonction publique territoriale.

Ø Mise en place de la dégressivité pour les fonctionnaires momentanément privés d'emploi

La loi de déontologie met en place une dégressivité de la rémunération des fonctionnaires momentanément privés d'emploi (-5% chaque année à partir de la 3ème année et jusqu'au -50% la 12ème année).

Ø La modification de l'organisation des concours dans la filière médico-sociale

Pour garantir l'accès à l'emploi titulaire dans les filières sociale, médico-sociale et médico-technique, le Sénat avait adopté un amendement prévoyant que le recrutement direct sur titre (concours avec publicité, jury…) était autorisé pour les cadres d'emplois correspondant aux professions réglementées pour lesquels aucune possibilité de concours interne ou de promotion n'est ouverte.
La loi du 20 avril 2016 prévoit que ce recrutement sur titres doit être assorti d'un entretien.

Amélioration de la situation des agents contractuels

L'article 39 de la loi du 20 avril 2016 pose le principe selon lequel les agents contractuels de droit public sont recrutés après appréciation de leur capacité à exercer les fonctions à pourvoir.

Ø Poursuite du plan de titularisation issu de la loi Sauvadet du 12 mars 2012

Le terme du plan de titularisation prévu par la loi Sauvadet du 12 mars 2012, qui était prévu en 2016, est déplacé au 31 décembre 2018.

Les conditions minimales d'ancienneté de services qui étaient prévues par la loi Sauvadet que les agents devaient remplir au 31 mars 2011 sont désormais à satisfaire au 31 mars 2013.

Ø Transformation d'un CDD en CDI

L'article 40 de la loi du 20 avril 2016 précise les conditions d'ancienneté requises pour prétendre à la transformation d'un CDD en CDI : les services accomplis auprès de différents employeurs publics sont pris en compte quand l'agent a occupé le même poste de travail.

Ø L'activité dans une entité économique reprise par une personne publique

L'article L 1224-3 du code du travail prévoit que « Lorsque l'activité d'une entité économique employant des salariés de droit privé est, par transfert de cette entité, reprise par une personne publique dans le cadre d'un service public administratif, il [lui] appartient … de proposer à ces salariés un [CDD] ou [CDI] de droit public… ».
L'article 41 de la loi ajoute un alinéa à cet article qui prévoit que « les services accomplis au sein de l'entité économique d'origine sont assimilés à des services accomplis au sein de la personne publique d'accueil. »

Ø Le champ de compétences des commissions consultatives paritaires (CCP)

L'article 52 de la loi du 20 avril 2016 étend la compétence des commissions consultatives paritaires à l'ensemble des agents contractuels de la fonction publique territoriale.

L'article 136 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 ne prévoyait auparavant les commissions consultatives paritaires que pour les agents contractuels recrutés sur des emplois permanents, en contrat à durée déterminée (CDD).

L'article 52 étend le champ de compétences des CCP à toute question d'ordre individuel concernant les agents contractuels.
La CCP est placée auprès du Centre de Gestion pour les collectivités affiliées obligatoires. Les affiliés volontaires peuvent faire le choix d'en assurer eux-mêmes le secrétariat.

Par ailleurs, cet article n'impose plus l'organisation des CCP par catégorie, par analogie avec les commissions administratives paritaires, renvoyant sur ce point à un décret en Conseil d'État, de même que pour les dispositions relatives à la composition, aux modalités d'élection et de désignation des membres, aux compétences et aux règles de fonctionnement de ces commissions.

Droit syndical

Ø La mutualisation des heures syndicales

A été modifié l'article 100-1 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 :
« Par convention, le centre de gestion et un ou plusieurs collectivités ou établissements non affiliés au centre de gestion peuvent déterminer les modalités de la mutualisation de leurs crédits de temps syndical.
Les crédits de temps syndical qui n'ont pu être utilisés durant l'année civile sont, à la demande d'une organisation syndicale et pour ce qui la concerne, comptabilisés et reportés à la seule année suivante. Ils peuvent être utilisés dans l'un ou l'autre des collectivités ou établissements signataires. Les modalités de versement des charges salariales de toute nature afférentes aux autorisations d'absence et aux décharges d'activité de service sont déterminées par la convention. »

Ø Instauration d'un congé de formation des représentants des organisations syndicales aux comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail de la fonction publique territoriale

L'article 72 de la loi ouvre aux représentants des organisations syndicales membres de comités techniques ou de comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) un droit à congé pour formation.

Ce droit à congé pour formation de deux jours pendant la durée de leur mandat, leur permettra de suivre une formation en matière d'hygiène et de sécurité au sein de l'organisme de formation de leur choix. Ce congé, accordé sur demande du fonctionnaire concerné, donnera lieu à traitement.
La prise en charge financière de la formation incombera aux collectivités territoriales et établissements publics.

Ø Situation des fonctionnaires bénéficiant d'une décharge d'activité de services

L'article 58 de la loi du 20 avril 2016 insère un nouvel article 23 bis dans la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 qui prévoit notamment : « I.-Sous réserve des nécessités du service, le fonctionnaire en position d'activité ou de détachement qui, pour l'exercice d'une activité syndicale, bénéficie d'une décharge d'activité de services ou est mis à la disposition d'une organisation syndicale, est réputé conserver sa position statutaire.
II.-Le fonctionnaire qui bénéficie, depuis au moins six mois au cours d'une année civile, de l'une des mesures prévues au I et qui consacre la totalité de son service à une activité syndicale a droit, dès la première année, à l'application des règles suivantes :

1° Son avancement d'échelon a lieu sur la base de l'avancement moyen, constaté au sein de la même autorité de gestion, des fonctionnaires du même grade ;

2° Lorsqu'il réunit les conditions fixées par le statut particulier de son corps ou cadre d'emplois pour bénéficier d'un avancement d'échelon spécial, ce fonctionnaire est inscrit, de plein droit, au tableau d'avancement de cet échelon spécial, au vu de l'ancienneté acquise dans l'échelon immédiatement inférieur et de celle dont justifient en moyenne les fonctionnaires détenant le même échelon, relevant de la même autorité

de gestion et ayant accédé, au titre du précédent tableau d'avancement et selon la même voie, à l'échelon spécial ;
3° Lorsqu'il réunit les conditions fixées par le statut particulier de son corps ou cadre d'emplois pour bénéficier d'un avancement de grade au choix, ce fonctionnaire est inscrit, de plein droit, au tableau d'avancement de grade, au vu de l'ancienneté acquise dans ce grade et de celle dont justifient en moyenne les fonctionnaires titulaires du même grade relevant de la même autorité de gestion et ayant accédé, au titre du précédent tableau d'avancement et selon la même voie, au grade supérieur…
V.-Les compétences acquises dans l'exercice d'une activité syndicale sont prises en compte au titre des acquis de l'expérience professionnelle… »

Dispositions diverses

Ø Report de la limite d'âge pour les médecins de prévention

La loi du 20 avril 2016 prévoit le report possible de la limite d'âge pour les médecins de prévention. Par dérogation à l'article 6-1 de la loi n°84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public, ces fonctionnaires pourront exercer jusqu'à l'âge de 73 ans. Cette disposition transitoire vaut jusqu'au 31 décembre 2022.

Ø Régime indemnitaire

L'article 84 de la loi du 20 avril 2016 précise le champ d'application de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 encadrant la fixation du régime indemnitaire des agents territoriaux. Il clarifie tout d'abord la rédaction de ce dispositif pour lui permettre d'inclure les établissements publics de coopération intercommunale.

Il vise par ailleurs à tirer les conséquences, pour la fonction publique territoriale, de l'institution, à l'État, du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) par un décret du 20 mai 2014.

Le renforcement des CDG

La loi du 26 janvier 1984 charge les Centres de Gestion d'assurer une partie de la gestion des ressources humaines des collectivités locales. Les CDG sont garants de l'application homogène du statut de la fonction publique territoriale sur l'ensemble du territoire mais constituent également des tiers de confiance pour les collectivités de leur ressort.
Ils sont organisateurs ou acteurs du dialogue social, conseils des élus et des agents, prestataires de services mutualisés et contribuent à l'optimisation et la rationalisation de l'organisation des collectivités.

La mise en œuvre de la nouvelle carte régionale, l'évolution des régions et des départements, les transferts de compétences, la rationalisation de la carte intercommunale sont autant d'évolutions territoriales qui modifient les attentes des élus et des agents.

Le renforcement de l'intercommunalité, la constitution de métropoles et de communes nouvelles vont concentrer l'emploi autour d'employeurs fortement structurés. Le contexte social et institutionnel implique des fusions, des transferts d'agents…

Les Centres de gestion de la fonction publique territoriale, héritiers d'une logique de coopération intercommunale entre des collectivités fortement dispersées, et premiers établissements mutualisateurs de services fonctionnels, doivent aujourd'hui s'adapter afin de poursuivre leur vocation. La loi de déontologie des agents publics permet de répondre à ces évolutions en ouvrant le champ des compétences des CDG.

Ainsi, l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984 a été modifié par la loi déontologie des agents publics qui prévoit désormais que :
« Les centres de gestion peuvent assurer toute tâche administrative et des missions d'archivage, de numérisation, de conseils en organisation et de conseils juridiques, à la demande des collectivités et établissements ».

Les CDG auront en charge à titre obligatoire la gestion des commissions consultatives paritaires et la fonction de référent déontologue.

Par ailleurs, leur rôle en matière d'observation de l'emploi est renforcé avec la création d'observatoire de l'emploi territorial à un niveau au moins régional.

Les spécificités de la Fonction Publique Territoriale préservées

En dépit de l'application du principe de parité, il ne peut exister de similitudes entre toutes les fonctions de l'État et des territoriaux.
Des fonctions telles que secrétaire de mairie n'ont pas leur pendant dans l'administration d'État.
En outre, les employeurs ne sont pas les mêmes et leurs rapports avec les usagers du service public sont différents.
Cependant, un rapprochement est souhaité afin d'évoluer vers une plus grande égalité entre les différents agents du service public, et de permettre une plus grande mobilité. C'était l'un des objectifs poursuivis par ce texte. Pour ce faire, des équivalences pour les recrutements, les formations, les carrières et les rémunérations existent.

Toutefois, afin de tenir compte de l'existence d'environ 58 000 employeurs locaux, dans au moins trois domaines, la " territoriale " se distingue des autres Fonctions Publiques. Ainsi, le recrutement se caractérise par une liberté de choix laissée aux employeurs.
Le dialogue social ne peut pas s'appréhender de la même manière par les représentants des services centraux dans la FPE, éloignés des préoccupations quotidiennes des agents et des élus locaux dans la FPT qui se caractérise par une proximité plus évidente avec les personnels. Il en est de même pour les procédures disciplinaires.

Les spécificités inhérentes aux réalités des collectivités territoriales nécessitaient d'être maintenues et la Fédération se félicite du maintien de la procédure disciplinaire propre à chaque Fonction Publique.

Les questions restant en suspens

Les questions restant en suspens suite à l'adoption de la loi déontologie

- quel sera le rôle du référent déontologue ? comment sera-t-il désigné ? Quelle sera la procédure de saisine et la valeur des avis rendus ?

- quand le décret précisant les modes de fonctionnement ainsi que les règles d'élection et de désignation des membres des Commissions consultatives paritaires (CCP) sera-t-il publié ?

- Doit-on considérer que les nouvelles dispositions de l'article 97 de la loi du 26 janvier 1984 (dégressivité du traitement des fonctionnaires privés d'emploi) sont directement applicables aux agents déjà pris en charge depuis plus de trois ans ?

- Quelles seront les modalités d'organisation des entretiens de sélection pour les recrutements directs en catégorie C (bien que facultatifs) et pour les professions réglementées (la loi prévoit désormais un concours sur titres) ?

- La loi déontologie prévoit que les CDG exercent à titre obligatoire le secrétariat des commissions consultatives paritaires. Il conviendra de prévoir une modification de l'article 40 du décret n°85-643 du 26 juin 1985 qui prévoit que les Centres constituent et tiennent à jour un dossier individuel par fonctionnaire pour y inclure les dossiers des contractuels.

Fédération Nationale
des Centres de Gestion
de la Fonction Publique Territoriale

L'association reconnue d'utilité publique

Une association "loi 1901" déclarée peut être reconnue d'utilité publique, par décret en Conseil d'État, en vertu de l'article 10 du titre II de la loi du 1er juillet 1901. Cette reconnaissance ressort du pouvoir discrétionnaire de l'Etat ; elle permet à l'association d'accéder à certains avantages mais elle peut être retirée à tout moment[1].

I- Les conditions

1.1- La poursuite d'un but d'intérêt général

Le but de l'association doit être d'intérêt général, strictement distinct des intérêts particuliers de ses membres, et sans caractère lucratif.

Les activités de l'association doivent, par exemple, couvrir le domaine philanthropique ou social ou sanitaire ou éducatif ou scientifique ou culturel ou concerner la qualité de la vie, l'environnement, la défense des sites et des monuments, la solidarité internationale.

Les activités ci-dessus, indiquées à titre d'exemples par le Ministère de l'Intérieur, recouvrent en réalité la quasi-totalité des activités des 2026 associations reconnues d'utilité publique à ce jour[2]. Elles œuvrent dans les domaines de la santé, l'éduction, la formation, l'action socio-culturelle, les services médico-sociaux, la culture, les sciences, l'environnement, les anciens combattants, les activités caritatives, les activités économiques (sans se comporter en agent économique mais plutôt à l'instar d'un syndicat professionnel, comme il en ressort de la liste des ARUP). Parmi les plus connues : la Croix Rouge française, l'AFNOR…

Les activités telles que politiques, confessionnelles, économiques, ou ne se distinguant pas suffisamment de l'intérêt professionnel de ses membres, ou encore visant à satisfaire les

[1] Chaque année, la reconnaissance d'utilité publique est accordée à 15 à 20 nouvelles entités et elle est abrogée, après avis du Conseil d'Etat, par une dizaine de décrets (ce qui ne signifie pas que les associations sont dissoutes ou disparaissent (audition de Patrick Audebert, Chef du bureau des associations et fondations au ministère de l'Intérieur, par la Commission d'enquête de l'Assemblée Nationale chargée d'étudier les difficultés du monde associatif dans la période de crise actuelle, de proposer des réponses concrètes et d'avenir pour que les associations puissent assurer leurs missions, maintenir et développer les emplois liés à leurs activités, rayonner dans la vie locale et citoyenne et conforter le tissu social, 03/09/2014).

[2] Sur 1,2 million d'associations.

intérêts particuliers de ses membres, ne caractérisent pas un intérêt public. Une association visant à satisfaire l'intérêt collectif de ses membres n'a pas été reconnue d'utilité publique.[3]

Il apparaît que la participation des personnes publiques à la création, à l'organisation et au fonctionnement de l'association n'est pas exclue mais cette participation ne doit pas être telle qu'elle puisse altérer le caractère privé et autonome du groupement[4].

L'association ne doit pas risquer de tomber sous le contrôle de personnes publiques. Ceci n'interdit pas que des personnes publiques aient des représentants à l'assemblée générale ou au conseil d'administration voire au bureau de l'association mais il est exclu :

- Que le groupement soit créé sans une suffisante participation privée[5],
- Que le conseil d'administration soit, en droit ou en fait, dans la main de personnes publiques.[6]

A noter, en avril 2000, lors d'un entretien avec le bureau des groupements et associations du ministère de l'Intérieur, la FNCDG a posé oralement la question suivante :

"Une association de collectivités publiques peut-elle être reconnue d'utilité publique ?"

Réponse :

"Cela n'est pas possible car il s'agit d'une association para-administrative dont les membres jouissent déjà de prérogatives de puissance publique. Il faudrait qu'une telle association poursuive un but totalement distinct de celui de ses membres, ce qui n'est pas envisageable. Si par le passé quelques associations de ce type ont pu se voir reconnaître l'utilité publique, le Conseil d'Etat se montre aujourd'hui beaucoup plus vigilant."

La seule association d'élus reconnue d'utilité publique est l'AMF (à ce jour). Date de reconnaissance : 22/06/1933. Objet : "Etablir une concertation étroite entre ses adhérents, promouvoir la mise en œuvre effective du principe constitutionnel de la libre administration des communes et créer des liens d'amitié entre tous les maires de France."

1.2. Influence et rayonnement

Les activités de l'association doivent dépasser le cadre local ou départemental. La reconnaissance d'utilité publique concerne des structures nationales disposant d'une certaine assise. L'association ne doit pas être affiliée à une Fédération elle-même reconnue d'utilité publique. Elle doit avoir une activité suffisamment importante.

[3] 2ème rapport annuel du Conseil d'Etat pour les années 1964- 1965-1966. Font toutefois exception les associations d'anciens combattants et d'anciens élèves.
[4] Avis CE sect. Intérieur, 25 septembre 1979 n°325560.
[5] Avis CE sect. Intérieur, 13 juillet 1976 n°317076 ; 7 mars 1978 n°322209.
[6] Avis CE sect. Intérieur, 13 juil. 1976 n°317644 ; 7 mars 1978 n°322209.

Le nombre d'adhérents doit être important (minimum fixé à 200, à titre indicatif).

1.3. Transparence et désintéressement

Les statuts de l'association doivent apporter des garanties quant à :

- la cohérence des buts et des moyens de l'association,
- l'existence de règles permettant un fonctionnement démocratique,
- une gestion financière désintéressée.

L'administration fournit à cet effet un modèle de statuts spécifique pour la reconnaissance d'utilité publique.

1.4. Solidité financière

Une solidité financière tangible est exigée (financement important, équilibré).

Elle se traduit notamment par :

- un montant annuel minimum de ressources estimé à 46 000 €, provenant essentiellement des ressources propres de l'association (cotisations, produits financiers, production de services, etc.),
- un montant de subventions publiques qui n'excède pas la moitié du budget, afin de garantir son autonomie,
- des résultats positifs au cours des 3 derniers exercices.

Les moyens financiers de l'ARU doivent en principe être privés, ce qui n'exclut pas les subventions.
Les fonds publics ne doivent pas avoir un caractère prépondérant dans le financement de l'association[7]. Toutefois, eu égard à son objet, une association peut être reconnue d'utilité publique même si son financement provient principalement de fonds publics dès lors qu'il ne s'agit pas de subvention de fonctionnement mais de la contrepartie de services rendus.[8]

1.5. Ancienneté

Une période probatoire de fonctionnement d'au moins 3 ans après la déclaration initiale de l'association à la préfecture est nécessaire.

[7] Avis CE sect. Intérieur du 23 oct. 1980.
[8] CE 6 juillet 1994, Comité mosellan de sauvegarde de l'enfance (s'agissant de prix de journées consentis à des établissements de caractère sanitaire et social gérés par une association ayant sollicité la reconnaissance d'utilité publique de sa mission et inscrite dans le département de Moselle).

Cette période peut toutefois exceptionnellement ne pas être exigée, notamment si les ressources prévisibles sur un délai de 3 ans de l'association sont de nature à assurer son équilibre financier.

II- Demande de reconnaissance

2.1. Procédure

La demande, accompagnée d'un dossier constitué des pièces obligatoires, doit être adressée par courrier au ministère de l'Intérieur (bureau des groupements et associations).

Pièces à fournir (décret du 16 août 1901 modifié pris pour l'exécution de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association) :

- Extrait de la délibération de l'assemblée générale autorisant la demande de reconnaissance d'utilité publique, avec indication du nombre des membres présents
- Indication des noms et qualités des mandataires désignés par l'assemblée générale
- Extrait du Journal officiel contenant la déclaration de l'association
- Exposé indiquant :
    - l'origine, le développement, les conditions de fonctionnement, le but d'intérêt public de l'association,
    - le cas échéant, l'organisation et le fonctionnement des comités locaux ainsi que leurs rapports avec l'association
- Liste des établissements de l'association avec indication de leur siège (s'il y a lieu)
- Statuts de l'association
- Listes des membres du bureau, du conseil d'administration et de l'association, avec indication de leur date de naissance, nationalité, profession et domicile
- Comptes de résultat et bilans des 3 derniers exercices et le budget de l'exercice courant
- État de l'actif et du passif en indiquant :
    - pour les immeubles : leur situation, contenance et valeur,
    - pour les titres : leur valeur en capital (certificat bancaire à l'appui).
    - les rapports d'activité des 3 derniers exercices

Tous les documents doivent être fournis en 2 exemplaires paraphés à chaque page et signés sous le dernier article, certifiés sincères et véritables.

2.2. Traitement du dossier

Si la demande est recevable, le ministère de l'Intérieur recueille :

- d'abord, l'avis du ou des ministères concerné(s) par l'activité de l'association,
- puis, si ces avis sont favorables, l'avis du Conseil d'État.

Après que le Conseil d'État a été entendu, un décret portant reconnaissance d'utilité publique peut être pris.[9]
Il fait l'objet d'une publication au Journal officiel.

A noter : le Conseil d'Etat qui examine les projets de décret portant reconnaissance d'utilité publique qui lui sont soumis attache une grande importance au fait que l'association requérante ait des probabilités sérieuses de recevoir des libéralités car tel est l'intérêt essentiel de la reconnaissance d'utilité publique.[10]

III- Effets

L'association reconnue d'utilité publique dispose du droit d'ester en justice, d'acquérir à titre onéreux, de posséder et d'administrer les cotisations de ses membres, le local destiné à l'administration de l'association et aux réunions, les immeubles strictement nécessaires à l'accomplissement du but de l'association.
La capacité juridique élargie d'une ARUP lui permet de recevoir à titre permanent, en plus des dons manuels, des donations et des legs ouvrant droit à un avantage fiscal pour les particuliers (sont concernés les dons et les cotisations d'adhésion versées à l'association, à condition que l'adhérent ne reçoive aucune contrepartie à son versement), de bénéficier d'exonérations ou de réduction de droits de mutation à titre gratuit.

Si elle répond à certaines conditions (avoir une gestion désintéressée –dirigeants bénévoles- ; ne pas fonctionner au profit d'un cercle restreint de personnes ; ne pas exercer d'activité lucrative), l'ARUP exerçant une activité d'intérêt général au sens de la législation fiscale peut émettre des reçus fiscaux à ses donateurs, sous sa responsabilité (risque de sanctions en cas de contestation par l'administration fiscales du caractère d'intérêt général mais possibilité de demander un rescrit à celle-ci).

Au-delà, la reconnaissance d'utilité publique est perçue par le monde associatif comme un label conférant à l'association une légitimité particulière dans son domaine d'action.
L'association s'engage, en contrepartie des avantages et du "label", à accepter les contraintes et contrôles de l'administration ; elle est notamment soumise à des dispositions contraignantes propres à son statut relatives aux règles de gouvernance, au quorum pour la modification des statuts et pour la dissolution ainsi qu'à la transmission du rapport et des comptes annuels au préfet et au ministère exerçant la tutelle.[11]

[9] La reconnaissance d'utilité publique n'est pas accordée automatiquement aux associations satisfaisant aux conditions. Le gouvernement, après l'avis consultatif du Conseil d'Etat, dispose d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation sur l'opportunité de l'octroyer ou non ; le juge administratif ne peut en apprécier l'opportunité mais simplement en contrôler la légalité.
[10] CE 6 décembre 1972, Billiet et Communauté sociale européenne.
[11] Tutelle copartagée par l'administration centrale du ministère et les préfectures.

Intérêt classiquement recherché de la reconnaissance d'utilité publique :

L'avantage principal qui en résulte, classiquement recherché, est de pouvoir recevoir des dons et legs pouvant être exonérés de droits de mutation dans les conditions prévues par le code général des impôts.

La reconnaissance d'utilité publique permet à l'association qui en bénéficie de :

- disposer d'une capacité juridique plus étendue que celle des associations simplement déclarées,
- de recevoir des donations et des legs, lesquels peuvent bénéficier de certaines exonérations de droits de mutation à titre gratuit,
- de gérer, sous conditions, des biens mobiliers dépendant du domaine privé ou public de l'Etat,
- de recevoir, sous condition d'autorisation, des versements pour le compte d'œuvres ou d'organismes d'intérêt général à caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises,
- depuis la loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire qui a levé les restrictions relatives à l'acquisition et à la gestion d'immeubles, de recevoir des dons ou legs portant sur des immeubles, sans avoir à les revendre aussitôt, ainsi que d'en acquérir à titre onéreux et de les administrer,
- de placer ses capitaux en titres nominatifs, en titres pour lesquels est établi un bordereau de références nominatives ou en valeurs admises par la Banque de France en garantie d'avances,
- sous réserve d'autorisation administrative, d'aliéner les biens mobiliers et immobiliers dépendant de la dotation et d'emprunter.

L'ARUP se justifie donc essentiellement pour les associations désireuses de pouvoir bénéficier de libéralités.

IV- Modification des statuts (postérieure à la reconnaissance d'utilité publique)

La modification des statuts d'une association reconnue d'utilité publique doit être adoptée par son assemblée générale réunie spécialement à cet effet et conformément aux dispositions statutaires particulières à cette modification (conditions de quorum et de majorité à réunir[12]).

[12] « Souvent, pour modifier les statuts d'une association reconnue d'utilité publique, il est nécessaire de recourir à une assemblée générale extraordinaire parce que l'on n'a pas atteint le quorum d'un quart des adhérents qu'imposent les statuts types validés par le Conseil d'Etat. » Audition précitée de P. Audebert.

Il est souhaitable de respecter le modèle de statuts type approuvé par le Conseil d'Etat, sauf si les circonstances de l'espèce justifient suffisamment certains aménagements, sans dérogation à la loi et aux principes fondamentaux.[13]

Les projets de statuts modifiés doivent être adressés au ministère de l'Intérieur (bureau des groupements et associations), accompagnés d'un dossier composé quasi-exclusivement des mêmes pièces que pour la demande de reconnaissance d'utilité publique.

Cette approbation est donnée par arrêté du ministre de l'Intérieur à l'issue d'une procédure qui comprend la consultation des administrations concernées par l'objet social de l'association, ainsi que du Conseil d'État.

V- Perte ou abandon de la reconnaissance

5.1. Perte de la reconnaissance

L'association peut perdre sa reconnaissance d'utilité publique par décret en Conseil d'État.

5.2. Abandon de la reconnaissance

Une association reconnue d'utilité publique peut renoncer à ce statut. Cependant, elle doit en demander l'approbation au ministère de l'intérieur suite à un vote de l'assemblée générale en ce sens.

Après avis pris auprès du Conseil d'État, le décret de reconnaissance peut être abrogé. Le ministre de l'Intérieur peut toutefois être amené dans deux cas à émettre un avis défavorable à la demande de l'association : elle exerce une mission de service public et l'abrogation du décret affecterait le bon fonctionnement de ce service ; l'association détient un important patrimoine, notamment immobilier obtenu avec exonération des droits de mutation grâce à son statut et l'abrogation lui permettrait de gérer sans contrainte ce patrimoine (réponse ministérielle publiée au JO le 17/05/2011).

Selon le Chef du bureau des associations et fondations au ministère de l'Intérieur : "ces abrogations ne sont pas la conséquence de contentieux ou de difficultés : très souvent, ce sont les associations qui renoncent d'elles-mêmes à la reconnaissance d'utilité publique parce qu'elles n'en ont pas l'usage. Cette reconnaissance est un label de sérieux sur lequel on peut appuyer une communication auprès du public ou de mécènes éventuels, et elle ouvre la

[13] Ces modèles de statuts trouvent leur fondement dans le large pouvoir d'appréciation du ministère de l'Intérieur et l'obligation qu'ont les associations qui sollicitent leur reconnaissance d'utilité publique de se doter de statuts comportant certaines dispositions de nature à assurer un fonctionnement satisfaisant et à permettre divers contrôles. Toutefois, si les statuts contiennent des dispositions non reprises dans les statuts types, sans leur être contradictoires, l'association peut soit ajouter ces stipulations à celles des statuts types, soit les transférer dans un règlement intérieur.

"grande capacité juridique", qui donne la possibilité de recevoir des libéralités. Mais les associations qui utilisent peu le label et reçoivent peu de dons et de libéralités peuvent considérer que la tutelle est un peu lourde et préfèrent y renoncer."[14]

VI- Distinction

L'ARUP est à distinguer de l'association "agréée". La loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives attend toujours des décrets d'application de la part de certains ministères : à ce jour, les demandes d'agrément déterminées concernent notamment les associations de "jeunesse et d'éducation populaire" ou pour la "protection de l'environnement" par le ministère de l'Environnement, ou par l'Éducation nationale ou s'agissant des associations sportives.
L'agrément garantit aux personnes et aux structures qui ne connaissent pas l'association que celle-ci est un partenaire fiable des autorités publiques. Sans avoir le rang d'ARUP, elles peuvent être qualifiées d'associations d'intérêt général.

L'association sollicitant un agrément administratif doit auparavant démontrer qu'elle remplit bien les conditions du tronc commun (3 critères) : répondre à un objet d'intérêt général ; présenter un fonctionnement démocratique, agir dans la transparence financière. Les ARUP sont considérées comme remplissant ces conditions.

L'agrément constitue une forme de relation privilégiée qu'un ministère entretient avec une association. Il est demandé auprès de l'autorité administrative (préfecture, ministère, établissement public, inspection d'académie). En contrepartie, l'administration dispose d'un droit de regard sur les activités de l'association. Son octroi relève toujours du pouvoir discrétionnaire de l'État et il est accordé pour 5 ans au maximum renouvelable sur dossier.

[14] Cf. supra, nbp 1.

Critères relatifs à la reconnaissance d'utilité publique	Satisfaction des critères
Un minimum de 3 ans de fonctionnement	OUI.
Poursuivre un but d'intérêt général, distinct des intérêts de ses membres	OUI concernant la poursuite d'un but d'intérêt général : les établissements publics composant la Fédération assure une mission de service public et la Fédération les regroupant poursuit un but d'intérêt public (cf. objet des statuts). DISCUTABLE concernant la possibilité de distinguer très nettement le but poursuivi par la Fédération des intérêts de ses membres.
Une activité, une influence et un rayonnement dépassant largement le cadre local	OUI.
Un minimum de 200 membres	NON. Cependant, ce critère n'est qu'indicatif et ne constitue pas un obstacle déterminant.
Les statuts de l'association doivent apporter des garanties en termes de transparence et désintéressement	OUI. Fonctionnement démocratique, sans caractère lucratif, transparent. Cependant, quelle appréciation de l'administration concernant l'adéquation des buts et des moyens ?
Les membres sont des personnes privées	NON. Les membres sont les Centres de Gestion, aux termes de statuts (art. 3 et 6, par exemple). Si la participation de personnes publiques n'est pas exclue, la participation exclusive de personnes publiques à la création, à l'organisation et au fonctionnement de l'association peut être considérée comme altérant son caractère privé et autonome.
Un financement important et équilibré, sur fonds propres privés (cotisations, produits financiers, production de services…)	OUI concernant la solidité financière et le montant minimum de ressources exigé. NON s'agissant de l'origine des fonds, exclusivement publique. Toutefois, eu égard à

	son objet, une association peut être reconnue d'utilité publique même si son financement provient principalement de fonds publics dès lors qu'il ne s'agit pas de subvention de fonctionnement mais de la contrepartie de services rendus. S'agissant des subventions publiques en elles-mêmes, leur montant de ne doit pas excéder la moitié du budget, afin de garantir l'autonomie de la structure.
L'association ne doit pas risquer de tomber sous le contrôle de personnes publiques	NON. On ne recense aucune participation privée et les membres de l'AG, du CA et du Bureau sont exclusivement issus / représentants des adhérents établissements publics.