FNCDG
Fédération Nationale
des Centres de Gestion
de la Fonction Publique Territoriale

HORS SERIE
SPECIAL LOI DÉONTOLOGIE

EDITO

Au terme de plus de 2 ans de travaux, la loi relative à la « *déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires* » vient d'être adoptée par les deux Assemblées.



Il était loin d'être évident que ce texte aboutisse à une avancée significative pour les Centres de Gestion. Et pourtant, comme l'indiquait la députée Françoise Descamps-Crosnier lors de notre journée thématique du 1er avril consacrée à l'évolution de la fonction publique territoriale, « *les Centres de Gestion sont véritablement confortés par la loi déontologie* ».

La rapporteure du texte pour l'Assemblée Nationale se faisait alors l'écho de l'accord trouvé en Commission Mixte Paritaire le 29 mars dernier avec, notamment, son homologue, le Sénateur Alain Vasselle.

Par le biais de cette Lettre d'information spéciale, il m'a semblé nécessaire de partager avec vous ces avancées qui sont le fruit d'un travail de fond d'abord opéré par les Centres de Gestion eux-mêmes, dont les qualités dans l'exécution de leurs missions sont largement reconnues. Premiers établissements mutualisateurs et tiers de confiance des Collectivités, ils se sont imposés comme des interlocuteurs indispensables dans un contexte institutionnel en pleine évolution. Ils représentent un repère pour les Collectivités et les établissements et, par vocation, un moyen de mutualisation vers lequel les affiliés et non affiliés se tournent.

Dans le prolongement des propositions adressées aux pouvoirs publics en janvier 2015, à la suite de la CNET de 2014, la Fédération a continué à creuser le sillon pour les CDG en exposant ses propositions à de nombreux parlementaires attentifs, dans le cadre de l'examen du projet de loi déontologie. Et ce travail de conviction a contribué à ce que nombre de nos propositions soient reprises dans le texte voté.

Au total, les missions des CDG sont remarquablement reconnues, et étendues pour certaines d'entre elles, par le législateur.

Je distinguerai en particulier trois points, parmi les avancées obtenues en faveur des Centres :

Tout d'abord, le champ d'intervention facultatif des CDG a été redéfini, comme nous le souhaitions : le recentrage des services de l'Etat sur leurs priorités, ces dernières années, a contribué à ce que les Collectivités territoriales s'orientent vers les CDG pour obtenir le soutien nécessaire, notamment pour le conseil en organisation et l'archivage. La nouvelle rédaction de l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984 vient élargir, au-delà des tâches administratives, les missions facultatives des Centres au conseil en organisation, au conseil juridique, à l'archivage et à la numérisation.
Le renforcement du champ des missions obligatoires des Centres, avec l'inclusion du secrétariat des commissions consultatives paritaires et de la fonction de référent déontologue, est également prévu.
Enfin, la mutualisation régionale de certaines missions exercées par les CDG, nécessitant une organisation à un niveau supra départemental, est l'une des orientations retenues pour une meilleure efficacité de nos établissements.

L'approfondissement de la mutualisation est porté par les réformes territoriales et le fait de développer le rôle des Centres constitue finalement l'un de ses prolongements naturels. Mais ces avancées ne sont pas une fin en soi ; elles devront être confortées par nos actions au quotidien. Dans un contexte en évolution permanente, il importera également de jouer à plein notre rôle de force de propositions.

Je me réjouis bien évidemment de ces avancées qui renforcent indéniablement le rôle des CDG et je mesure la place de plus en plus importante que notre établissement prend dans le monde de la FPT.

Je tiens enfin à remercier les élus, Présidents de Centres de Gestion, pour leur engagement, de même que les fonctionnaires et agents, pour leur implication dans les orientations prises en faveur du service public, notre bien commun.

M. Michel HIRIART,
Président de la FNCDG

LOI DÉONTOLOGIE

Le renforcement des Centres de Gestion

La loi de déontologie des agents publics adoptée par le Parlement 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.

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.

1 L'exercice sécurisé des missions facultatives (article 25 de la loi du 26 janvier 1984)

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

Or, les missions facultatives reposent sur l'article 25 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 dont la rédaction était imparfaite et dont l'application avait fait l'objet de critiques des juridictions administratives et financières.

Le principe de spécialité et son interprétation, parfois restrictive par les chambres régionales des comptes ou la jurisprudence, rendaient parfois difficile la mise en œuvre de l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984, alors même que sa rédaction avait été revue en 2007.

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

Le périmètre des missions facultatives posait problème. Le domaine d'expertise est vaste et touche le statut, la carrière, le conseil en mobilité, l'audit en organisation, l'hygiène et la sécurité, la médecine professionnelle…
Parallèlement, on observe une forte demande des collectivités qui va au-delà des domaines strictement « ressources humaines », pour s'intéresser au conseil juridique, aux marchés publics, à l'informatique...

La recomposition des territoires et des structures de coopération intercommunale nécessite au minimum une réorganisation, des audits pour les mutualisations, voire en cas de fusion ou au contraire de « défusion », une expertise sur les questions statutaires ou contractuelles des agents.

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

Cet article 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*** ».

La nouvelle rédaction de l'article 25 permettra ainsi aux collectivités, notamment les plus rurales, de continuer à bénéficier d'un soutien administratif indispensable à leur bonne gestion, gage de qualité et de continuité du service public.

2 Une mutualisation régionale des missions exercées par les Centres de Gestion renforcée

L'article 14 de la loi du 26 janvier 1984 est modifié. Les missions confiées aux CDG nécessitant une organisation à un niveau supra-départemental sont élargies en prévoyant la création d'un observatoire régional de l'emploi et la mutualisation de la gestion des agents de catégorie B.

- **la création d'observatoires régionaux de l'emploi**

La création d'un Observatoire de la Fonction Publique Territoriale géré par les Centres de Gestion répond à un triple objectif :
- repositionner à l'échelle nationale les diagnostics départementaux et régionaux de l'emploi territorial
- améliorer la connaissance des bassins d'emploi et leurs caractéristiques
- réaliser des études thématiques en matière de gestion des ressources humaines afin d'anticiper les évolutions du marché de l'emploi territorial et d'aider les décideurs locaux.

Cette nouvelle mutualisation est un prolongement naturel de la mission « emploi » exercée par les Centres de Gestion.

Les CDG avaient été désignés, dès la loi Sapin n°2001-2 du 3 janvier 2001, acteurs en charge de réaliser la synthèse des informations relatives à l'emploi. De fait, ils étaient de par leur domaine de spécialité et en se regroupant dans le cadre de leur coopération régionale, les plus à-même pour réaliser un travail de remontée de l'information, de synthèse et de mise en perspective des données, en prise directe avec les acteurs locaux.



Ainsi, ils sont par exemple en charge d'établir «un bilan de la situation de l'emploi public territorial et de la gestion des ressources humaines» [1]. Ce bilan alimente les Conférences Régionales de l'Emploi [2].

1 article 23 de la loi du 26 janvier 1987
2 loi n°2007-209 du 19 février 2007

Par ailleurs, les CDG sont de plus en plus sollicités par les pouvoirs publics et les institutions/partenaires qui souhaitent disposer de données sociales nécessaires à l'action politique.
A titre d'exemple, la DGAFP sollicite régulièrement les Centres de Gestion afin de recueillir des données auprès des collectivités par le biais d'enquêtes ponctuelles (jours de carence, CET, temps de travail…).

Le rapport de l'Inspection Générale de l'Administration, rendu à la Ministre de la Fonction Publique en juin 2014, préconisait aux CDG « *de s'investir pleinement dans leurs missions emploi et concours notamment en prévoyant la diffusion nationale par les CDG de l'ensemble des offres d'emploi et des avis de concours et d'examens, y compris ceux du CNFPT (A+)* ».

La création des observatoires régionaux, véritables outils contribuant au pilotage des politiques publiques en matière d'emploi, permettra à l'ensemble des Centres de produire des statistiques relatives aux vacances d'emploi, aux concours et examens, aux mobilités, au marché de l'emploi, aux carrières des agents…

Par cette disposition législative, les CDG confortent pleinement leur champ de compétences en matière de gestion de l'emploi public.

- **<u>la mutualisation de la gestion des agents de catégorie B</u>**

La loi de déontologie des agents publics prévoit également qu'en raison, d'une part, de l'expertise des CDG sur les questions de ressources humaines et d'autre part, de leur capacité confirmée à collaborer ensemble, la mutualisation de la gestion des agents, au moins au niveau régional, s'étende aux agents de catégorie B qui représentent 13,5 % de l'effectif territorial.

Cette coordination permettra d'assurer :
- une homogénéité des pratiques de gestion des agents au sein de plusieurs départements
- des économies d'échelle concernant la gestion des agents.

3 <u>Le renforcement du champ des missions obligatoires des CDG</u>

L'article 23 de la loi du 26 janvier 1984 définit le champ des missions obligatoires des Centres de Gestion. Celui-ci, considérablement renforcé en 2007 et 2012, est de nouveau étendu à deux nouvelles missions :
- le secrétariat des commissions consultatives paritaires
- la fonction de référent déontologue.

Cette dernière mission est incluse également dans le socle commun de prestations proposé à l'ensemble des collectivités et établissements.

Cette évolution se justifie par les nouvelles exigences liées à la mobilité des agents publics et à la rationalisation de la gestion des carrières ou de leur technicité mais également à la refonte du décret n°88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale.

A trois reprises en 20 ans (loi du 16 décembre 1996, loi du 2 janvier 2001 et loi du 12 mars 2012), le Parlement s'est attaché à encadrer les conditions de recours à des agents contractuels dans les trois fonctions publiques et à offrir à ces agents des possibilités d'intégration.

La réalité laisse toutefois toujours apparaître la présence d'un nombre important de contractuels au sein de la Fonction Publique, certains de ces agents occupant des emplois permanents depuis plusieurs années.

La question principale ne provient pas des contrats mais du recours à ce mode de recrutement dont le volume, notamment au sein des collectivités, doit être dosé pour ne pas créer de déséquilibres.

L'article 3 de la loi n° 86-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dispose que les emplois des collectivités et des établissements publics locaux ont vocation à être occupés en priorité par des fonctionnaires. Cette règle s'applique à toutes les catégories (A, B et C).

Par exception à ce principe, les articles 3 et suivants de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la Fonction Publique Territoriale prévoient la possibilité de recourir à des agents contractuels, sous le strict respect de certaines conditions (remplacement de titulaires momentanément indisponibles, emploi permanent de personnels à temps non complet, besoins occasionnels ou saisonniers, recrutement de longue durée sur des emplois permanents lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ou lorsque la nature des fonctions ou les besoins du service le justifient…).

L'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 et le décret du 15 février 1988 modifié fin décembre 2015 prévoient que des commissions consultatives paritaires (CCP) sont consultées pour les questions d'ordre individuel concernant les personnels contractuels (questions relatives aux licenciements intervenant à l'expiration de la période d'essai, aux sanctions disciplinaires autres que l'avertissement et le blâme...).

La loi déontologie des agents publics intègre le secrétariat de ces commissions dans la FPT au sein des compétences obligatoires des Centres de Gestion.
Pour aller dans le sens de plus de cohérence et d'efficacité, il apparaît indispensable que les CDG puissent, à l'instar de ce qui est réalisé pour les fonctionnaires, gérer la carrière et les dossiers des agents contractuels. La Fédération sensibilisera la DGCL sur une modification de l'article 40 du décret du 26 juin 1985 en ce sens.

Concernant la nouvelle fonction de référent déontologue, la loi de déontologie 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.*
Les référents déontologues peuvent solliciter l'avis de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique sur une question d'ordre déontologique qu'ils rencontrent dans l'exercice de leurs fonctions. Cet avis et le contenu des échanges avec le référent déontologue ne sont pas rendus publics.
Un décret en Conseil d'État détermine les modalités et critères de désignation des référents déontologues ».

Il conviendra, là encore, d'obtenir du pouvoir réglementaire des précisions quant au rôle joué par les CDG concernant cette fonction.

4 <u>Mise en place de la dégressivité pour les fonctionnaires momentanément privés d'emploi</u>

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).

La prise en charge de ces agents, lorsqu'elle se réalise sur le long terme, est particulièrement coûteuse pour les collectivités dont ils sont issus.

Le dispositif actuel n'était pas véritablement incitatif et amenait à ce que plusieurs centaines d'agents au niveau national se retrouvent en situation de FMPE depuis de nombreuses années.
La nouvelle rédaction de l'article 97 du 26 janvier 1984 renforce leur responsabilisation.

5 Le seuil d'affiliation aux CDG : la fin d'une exception

Les communes, membres d'une communauté de communes à taxe professionnelle unique, se voyaient, contre toute logique, appliquer un abaissement du seuil d'affiliation au centre de gestion de 350 à 300 agents.

L'abaissement du seuil pour les communes appartenant à une communauté de communes à taxe professionnelle unique a été supprimé. Cette dérogation introduisait une inéquité de traitement des agents publics sur laquelle il convenait de revenir.
Par ailleurs, rien n'était venu justifier la dérogation, ce qui rendait la disposition peu lisible.

Les spécificités de la Fonction Publique Territoriale préservées

Sur d'autres dispositions, plus générales, la Fédération était intervenue pour sensibiliser les parlementaires.

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 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 être appréhendé de la même manière par les représentants des services centraux dans la FPE, plus distants des préoccupations quotidiennes des agents que par les élus locaux dans la FPT qui ont une rélation de 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.

6 Le conditionnement du recrutement direct en catégorie C : une commission de sélection facultative

Le recrutement direct en catégorie C permet le recrutement d'une grande majorité d'agents (près de 20% des recrutements effectués chaque année).

Dans le cadre de l'accord PPCR proposé par le Gouvernement en juillet 2015, l'accès direct en catégorie C dans la FPT était dénoncé. La Ministre de la Fonction Publique souhaitait revenir sur cette modalité de recrutement et encadrer le recrutement sans concours dans le premier grade de catégorie C pour favoriser transparence et insertion sociale.

L'article 38 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 a été modifié en première lecture à l'Assemblée Nationale par l'article 24 B du projet de loi. Des conditions d'appréciation de l'aptitude des candidats auraient été nécessairement fixées dans les statuts particuliers.

Il s'agissait de mettre en place une commission de sélection. Si cette mise en place n'avait pas pour objet de contourner le principe de libre administration des collectivités locales (les collectivités créent les emplois et le maire nomme les candidats librement), elle aurait eu un coût non négligeable pour les collectivités.

A l'issue de l'examen en CMP, la loi prévoit que la mise en place de commissions de sélection pour le recrutement direct en catégorie C sera facultative et non obligatoire comme le souhaitait le Gouvernement.

7 Le maintien des sanctions et de la procédure disciplinaire propres à chaque Fonction Publique

Dans certains domaines, les spécificités de la Fonction Publique Territoriale doivent être préservées.

L'harmonisation des procédures disciplinaires dans les trois versants de la Fonction Publique était inadaptée aux réalités des collectivités locales.

Le Gouvernement, dans le cadre du projet de loi initial, avait souhaité harmoniser les procédures disciplinaires et les échelles de sanctions. Un nouvel article 19 bis aurait été inséré dans la loi n°83-634 du 13 juillet 1983. Cet article aurait détaillé l'échelle des sanctions classées dans 4 groupes .

La Fédération avait sensibilisé les deux rapporteurs sur l'intérêt de maintenir la 3ème sanction, l'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de 3 jours, dans le 1er groupe. En effet, la saisine d'un conseil de discipline a un coût (en moyenne 1 000 € par affaire) et par ailleurs, **l'exclusion temporaire de 3 jours** maximum est la sanction privilégiée par les autorités disciplinaires. In fine, cette sanction **est maintenue dans le 1er groupe**.

La loi maintient également la présidence des Conseils de discipline par un magistrat de l'ordre administratif.

L'article 13 bis du projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale, prévoyait la suppression de l'article 31 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 selon lequel :
« *Les commissions administratives paritaires sont présidées par l'autorité territoriale.*
Lorsqu'elles siègent en tant que conseil de discipline, elles sont présidées par un magistrat de l'ordre administratif, en activité ou honoraire, désigné par le président du tribunal administratif dans le ressort duquel est situé le siège du conseil de discipline. Les règles de fonctionnement des commissions administratives paritaires sont fixées par décret en Conseil d'Etat ».

La loi ne prévoit plus d'harmonisation, chaque versant de la Fonction Publique conserve sa procédure disciplinaire et son échelle de sanctions inchangées.
Le maintien du juge administratif dans les conseils de discipline était indispensable. Le magistrat est garant de l'indépendance des avis qui y sont rendus et qui sont, de manière quasi-systématique, suivis par les collectivités concernant des mesures qui peuvent aller jusqu'à la révocation pour faute grave.

Le magistrat se prononce en Droit et se retrouve régulièrement en position d'emporter la décision à ce titre. Cette situation permet d'éviter de nombreux recours contentieux devant le tribunal administratif, les parties considérant en général que, du fait de la position du magistrat, l'avis sera vraisemblablement suivi par la juridiction administrative.

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

Les collectivités territoriales jouent un rôle de plus en plus important dans la mise en œuvre des politiques sociales, sanitaires et de santé. A la pénurie de certaines compétences s'ajoute une répartition inégale de celles-ci sur l'ensemble du territoire. Pour pallier aux difficultés dans ce secteur, les collectivités avaient souvent recours à des contractuels.



L'accès à ces concours étant déjà conditionné par la détention d'un titre justifiant de l'accomplissement d'un nombre parfois important d'années d'études, il n'apparait pas opportun d'imposer deux épreuves (coût des concours, difficultés de recrutement…).

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 titres (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'était ouverte. La loi prévoit que ce recrutement sur titres doit être assorti d'un entretien. Il sera nécessaire d'étudier avec la DGCL la modification des statuts particuliers et de définir précisément comment doit s'organiser cet entretien.

9 L'extension à 4 ans de la durée de validité de la liste d'aptitude

Issue d'une proposition, en première lecture, de l'Assemblée Nationale, l'extension à quatre ans de la période d'inscription sur liste d'aptitude pour les lauréats d'un concours avait été supprimée par le Sénat.



Un rapport de l'Inspection générale de l'administration, publié en juin 2012, indiquait qu'aucune donnée disponible ne permettait d'affirmer que le phénomène des reçus-collés serait corrélé à une durée de validité trop faible de la liste d'aptitude (confirmant les observations des enquêtes précédentes selon lesquelles l'essentiel des recrutements est réalisé dans le courant de la 1ère année d'inscription sur liste d'aptitude).

Pour autant, le législateur a finalement retenu cette extension à 4 ans de la durée de validité de la liste d'aptitude.



WEBCONFERENCE

Une webconférence sur l'actualité de la fonction publique sera organisée le vendredi 13 mai à 11h. L'invitation vous sera adressée prochainement.