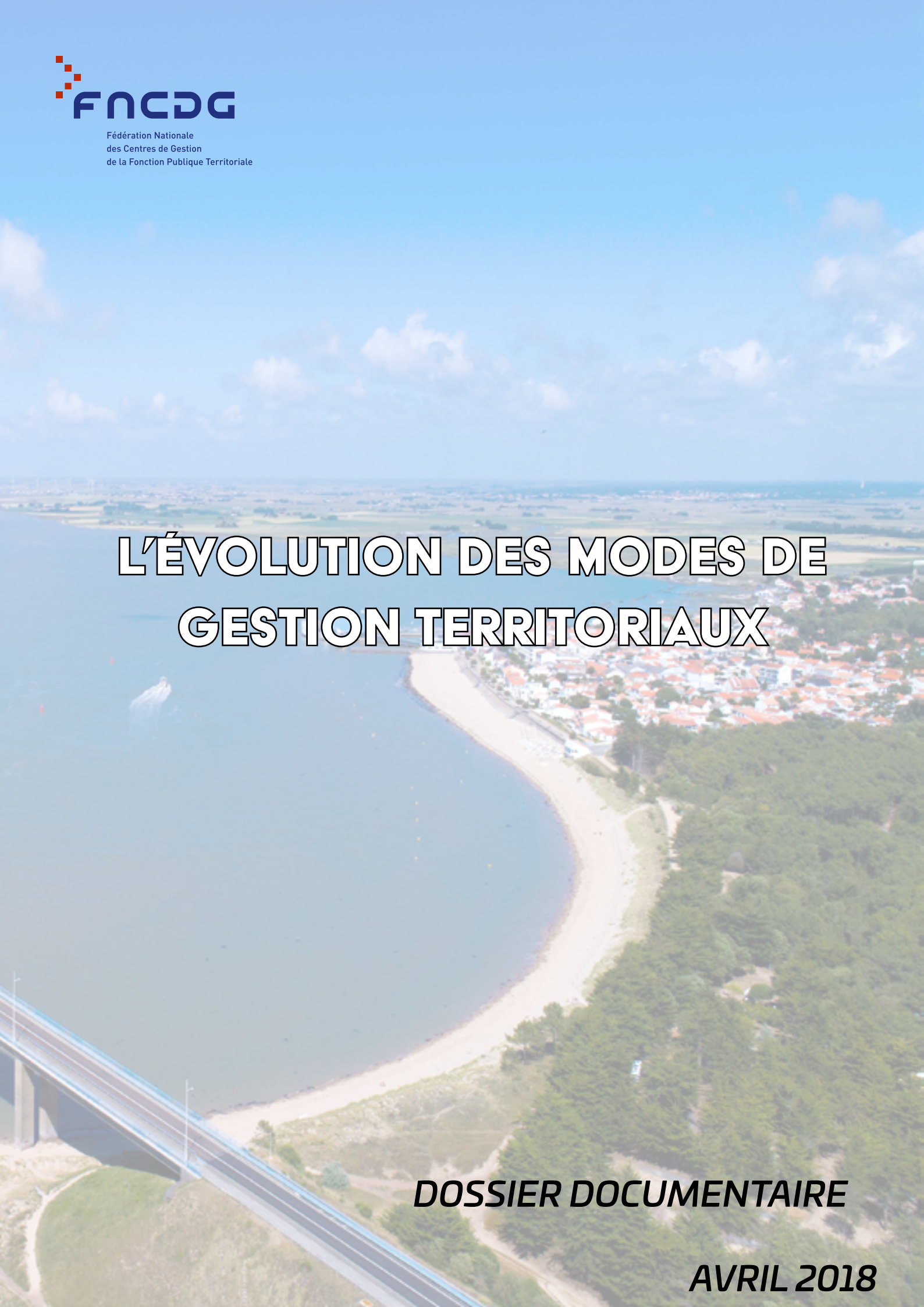
FNCDG

Fédération Nationale
des Centres de Gestion
de la Fonction Publique Territoriale



L'ÉVOLUTION DES MODES DE GESTION TERRITORIAUX

DOSSIER DOCUMENTAIRE

AVRIL 2018

SOMMAIRE

1ÈRE PARTIE : L'EVOLUTION DE LA SCENE PUBLIQUE LOCALE ET SON IMPACT SUR LES CENTRES DE GESTION 5

1. LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL ISSU DE LA REFORME TERRITORIALE 5

2. LES COOPERATIONS INTER-COLLECTIVITES OU ETABLISSEMENTS 25

3. LE CONTEXTE BUDGETAIRE ET FINANCIER DES COLLECTIVITES 32

4. LES REFLEXIONS ENGAGEES EN MATIERE D'EVOLUTION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES 46

5. LES IMPACTS DE L'EVOLUTION DU MONDE TERRITORIAL SUR LES CENTRES DE GESTION 62

2EME PARTIE : COMMENT FAIRE EVOLUER LE STATUT DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE ? 115

1. L'EVOLUTION DES TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES RELATIFS A LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE DEPUIS 2016 115

2. LE CONTEXTE DE LA REFORME DE LA FONCTION PUBLIQUE 141

3. DES RAPPORTS PUBLICS PRESENTANT DES AXES D'EVOLUTION DE LA FONCTION PUBLIQUE 146

4.DIFFERENTES CONTRIBUTIONS EN FAVEUR D'UNE EVOLUTION DE LA FONCTION PUBLIQUE ET PARTICULIEREMENT DE LA FPT 174

1ÈRE PARTIE : L'EVOLUTION DE LA SCENE PUBLIQUE LOCALE ET SON IMPACT SUR LES CENTRES DE GESTION

1. LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL ISSU DE LA REFORME TERRITORIALE

Une réforme territoriale a été engagée depuis la fin de l'année 2010 afin de rendre l'organisation des collectivités plus lisible pour les citoyens et l'action publique locale plus efficace.

La réforme territoriale s'articule autour des 5 textes suivants :

- Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales
- Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 sur la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM)
- Loi n°2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral
- Loi n°2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle
- Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe).

Ces textes ont été adoptés dans l'objectif de définir une nouvelle organisation du territoire et de revoir les champs de compétences de chaque type de collectivité.

Transfert de nouvelles compétences, évolution des périmètres communautaires, schémas de mutualisation, fusions de régions, sans compter les communes nouvelles, le fonctionnement du couple communes-communauté a profondément évolué, et par là-même, les modes de gestion territoriaux, qu'il s'agisse de coopération, d'achats ou de ressources humaines.

Les évolutions de compétences territoriales : la redéfinition issue de la loi NOTRe du 7 août 2015

Le champ de compétences des collectivités et EPCI a sensiblement été modifié par la loi n°2015-991 du 7 août 2015 dite loi NOTRe.

Cette loi redéfinit les compétences et s'accompagne d'un accroissement du rôle des régions, d'un renforcement de l'intercommunalité et de l'amélioration de la transparence et de la gestion des collectivités territoriales.

La loi NOTRe a supprimé la clause générale de compétence. Ainsi, depuis le 9 août 2015, les régions et départements ne peuvent agir que dans le cadre des compétences que la loi leur attribue, sous réserve de quelques dispositions transitoires.

Le principe de compétences partagées a été maintenu dans les domaines ayant un caractère transversal. Ainsi, «***les compétences en matière de culture, de sport, de tourisme, de promotion des langues régionales et d'éducation populaire sont partagées entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier***» (article L 1111-4 du CGCT).

<u>Compétence de la région en matière de développement économique et schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (article 2)</u>

L'article L 4251-12 du code général des collectivités territoriales a été modifié afin d'instaurer la région comme «***la collectivité territoriale responsable, sur son territoire, de la définition des orientations en matière de développement économique***».

En outre, la région devient compétente pour élaborer un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) au travers de l'article L 4251-13 du CGCT.

<u>Compétence de la région en matière de développement économique et conditions d'attribution des aides aux entreprises (article 3)</u>

À l'exception des aides à l'immobilier, la région devient compétente de manière quasi-exclusive pour les aides aux entreprises et le soutien aux actions de développement économique.

Participation de la région à la coordination des acteurs du service public de l'emploi (article 6)

La région assure la coordination des intervenants du service public de l'emploi sur son territoire, sans préjudice des missions confiées à l'Etat.

Possibilité pour les régions de recevoir par délégation de l'État la mission de coordonner l'action des intervenants du service public de l'emploi et transfert aux régions des actions d'accompagnement à la création et à la reprise d'entreprise (article 7)

L'État peut déléguer à la région la mission de veiller à la complémentarité et de coordonner l'action des intervenants du service public de l'emploi, ainsi que la mise en œuvre de la gestion prévisionnelle territoriale des emplois et des compétences. La région évalue le taux d'insertion dans l'emploi.

Simplification de la planification régionale en matière de déchets (article 8)

Le territoire régional doit être couvert par un plan de prévention des déchets (article L 541-13 du code de l'environnement). Le plan devait être approuvé dans un délai de 18 mois à compter de la promulgation de la loi, soit avant février 2017.
Le plan de prévention des déchets est établi en concertation avec les autres collectivités territoriales et leurs groupements, en charge de la gestion des déchets.

Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (article 10)

Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) est un document de planification élaboré par la région.
Ce document se substitue aux divers schémas régionaux existants dans ce domaine à l'exception de la région Île-de-France, des régions d'outre-mer et des collectivités territoriales à statut particulier exerçant les compétences d'une région.
Le schéma fixe les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets.

Compétence de la région pour l'animation et la concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau (article 12)

Lorsque l'état des eaux de surface ou des eaux souterraines présente des enjeux sanitaires et environnementaux justifiant une gestion coordonnée des différents sous-bassins hydrographiques de la région, le conseil régional peut se voir attribuer tout ou partie des missions d'animation et de concertation dans ce domaine.

Transfert de la compétence des transports routiers non urbains des départements aux régions (article 15)

Les services non urbains, réguliers ou à la demande, sont organisés par la région. Le transport spécial des élèves handicapés demeure du ressort des départements.
S'il existe déjà sur un territoire un syndicat mixte de transport ayant qualité en la matière, il conserve cette qualité.

Transfert à la région des transports ferroviaires d'intérêt local gérés par le département (article 17)

La propriété des infrastructures de transports non urbains de personnes et de marchandises ferrés ou guidés d'intérêt local et les compétences d'aménagement, d'entretien et de gestion de ces infrastructures sont transférées des départements aux régions.

Évolution des périmètres de transports urbains et ses conséquences (article 18)

Le schéma interrégional de l'intermodalité coordonne les services de transport organisés au sein des agglomérations de plus de 100 000 habitants.

L'échelon de référence pour l'élaboration de ce schéma n'est plus le département mais le ressort territorial de l'autorité organisatrice de la mobilité.

Possibilité de transfert de la propriété, de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion des ports relevant du département aux autres collectivités territoriales (article 22)

La propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion des ports relevant du département peuvent être transférés, au plus tard le 1er janvier 2017, aux autres collectivités territoriales ou à leurs groupements dans le ressort géographique desquels sont situées ces infrastructures.
En l'absence de demande de transfert ou de maintien de la compétence départementale à la date du 31 mars 2016, la région sur le territoire de laquelle sont situés les ports ou les parties individualisables des ports restant à transférer est désignée bénéficiaire du transfert par le représentant de l'État dans la région.

Compétence des régions en matière d'enseignement supérieur et de recherche (article 26)

La région élabore, en concertation avec les collectivités territoriales et leurs groupements compétents, un schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.
Ce schéma vise à définir des orientations partagées entre la région et les autres collectivités et EPCI, et des priorités d'intervention.

Seuil démographique pour la constitution d'EPCI à fiscalité propre (Article 33)

Initialement proposé à 20 000 habitants pour mieux faire concorder les périmètres des EPCI à fiscalité propre avec les bassins de vie, le seuil pour la constitution de communautés de communes a fait l'objet de nombreuses discussions entre les sénateurs, qui souhaitaient le maintien du seuil de 5 000 habitants, et les députés, qui étaient favorables au seuil de 20 000 habitants tout en l'assortissant d'adaptations. La Commission mixte paritaire a finalement fixé le seuil démographique à 15 000 habitants, assorti de cinq adaptations, sans pouvoir, cependant, être inférieur à 5 000 habitants.

Rationalisation de la carte des syndicats (Article 40)

Concernant la carte des syndicats de communes et des syndicats mixtes, la loi fixe l'objectif de la réduction du nombre des syndicats, en particulier par la suppression des doubles emplois entre EPCI ou entre EPCI et syndicats mixtes.

Pour faciliter la réduction du nombre des syndicats, le texte incite au transfert des compétences syndicales vers les communautés mais aussi vers d'autres syndicats aux périmètres plus larges, répondant déjà aux objectifs de rationalisation et de solidarité.

À compter de la publication du schéma départemental de coopération intercommunale et jusqu'au 15 juin 2016, le représentant de l'État dans le département soumettait la dissolution des syndicats de communes ou des syndicats mixtes. Il pouvait aussi soumettre une dissolution de syndicats non prévue dans ce schéma. Le représentant de l'État devait suivre la procédure prévue et notamment, notifier au président du syndicat son intention de le dissoudre. L'organe délibérant avait, à partir de cette notification, 75 jours pour se prononcer.

Renforcement des compétences obligatoires des communautés de communes et élargissement du champ des compétences optionnelles (Article 64)

La loi a reporté à 2020 le transfert obligatoire aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération des compétences communales en matière d'eau et d'assainissement.

Élargissement du champ des compétences nécessaires aux communautés de communes pour être éligibles à une bonification de la DGF (Articles 65 et 68)

Le nombre de compétences nécessaires aux communautés de communes pour être éligibles à une bonification de la Dotation globale de fonctionnement (DGF) est élargi. Les EPCI doivent exercer non plus quatre des huit groupes de compétences, comme l'article L 5214-23-1 du code général des collectivités territoriales le précisait jusqu'alors, mais six des douze groupes de compétences.
Le domaine économique est élargi aux compétences suivantes :

- actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L 4251-16 du CGCT
- création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire
- politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire
- promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme.

Des domaines de compétences sont également ajoutés :

- aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage
- création et gestion de maisons de services au public
- eau.

Le législateur a prévu de rendre nécessaire l'exercice de neuf de ces compétences à partir de 2018 pour être éligibles à une bonification de la DGF.

Élargissement du champ des compétences des communautés d'agglomération (Article 66)

L'article 66 de la loi NOTRe, qui modifie l'article L 5216-5 du code général des collectivités territoriales, précise le contour des nouvelles compétences obligatoires que devront prendre en charge les communautés d'agglomération :

- en matière de développement économique, les compétences sont étendues aux domaines suivants :
  - actions de développement économique dans les conditions prévues aux articles L 4251-16 et L 4251-17 du CGCT
  - création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire
  - politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire
  - promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme

- en matière d'accueil des gens du voyage, les communautés d'agglomération devront désormais se charger de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion des aires d'accueil.

La collecte et le traitement des déchets des ménages et déchets assimilés deviennent obligatoires alors qu'ils constituaient jusqu'ici une compétence facultative.

De plus, l'article 66 modifie aussi le nombre de compétences facultatives que peuvent prendre en charge les communautés d'agglomération. De six, le nombre de ces compétences passe à sept avec l'insertion de la compétence relative à la création et à la gestion de maisons de services au public et à la définition des obligations de service au public y afférentes.

Les compétences facultatives relatives à l'eau et à l'assainissement deviendront des compétences obligatoires à partir de 2020.

CALENDRIER DU TRANSFERT DES COMPÉTENCES EAU ET ASSAINISSEMENT AUX EPCI

	Communauté de communes	Communauté d'agglomération
Jusqu'au 31 décembre 2017	- transfert facultatif de la compétence « eau » - transfert optionnel de la compétence « assainissement »	Transfert optionnel des deux compétences
Du 1er janvier 2018 au 31 décembre 2019	Transfert optionnel des 2 compétences	
À compter du 1er décembre 2020	Transfert obligatoire des 2 compétences	Transfert obligatoire des 2 compétences

Dérogations aux seuils de population nécessaires à la mise en place d'une communauté urbaine ou une commune d'agglomération (Article 70)

L'article L 5215-1 du code général des collectivités territoriales relatif aux communautés urbaines est complété et précise que le seuil de population fixé au premier alinéa ne s'applique pas lorsque l'établissement public de coopération intercommunale :

- comprend une commune ayant perdu la qualité de chef-lieu de région
- exerce l'intégralité des compétences obligatoires des communautés urbaines mentionnées à l'article L 5215-20
- ses communes membres délibèrent dans les conditions de majorité prévues au premier alinéa du II de l'article L 5211-5 avant le 1er janvier 2020.

L'article L 5216-1 du CGCT prévoit qu'il est désormais possible de créer une communauté d'agglomération «***lorsque la commune la plus peuplée est la commune centre d'une unité urbaine de plus de 15 000 habitants***».

Adhésion temporaire à un pôle d'équilibre territorial et rural d'une commune nouvelle créée par fusion des communes membres d'un EPCI à fiscalité propre (Article 48)

Lorsqu'un EPCI disparait au profit d'une commune nouvelle, et que cet EPCI était membre d'un pôle d'équilibre territorial et rural, la commune nouvelle reste membre de ce pôle jusqu'à ce qu'elle soit rattachée à un autre EPCI.

Evolution du cadre juridique de la mutualisation des services

La loi NOTRe offre de nouvelles possibilités de mutualisation au sein du bloc local.
La loi «*MAPTAM*» était venue restreindre la liste des services fonctionnels pouvant être mis en commun. La loi NOTRe prévoit au contraire, qu'en dehors des missions obligatoires confiées aux Centres de Gestion, des services communs peuvent être créés dans n'importe quel domaine. La liste fixée à l'article L 5211-4-2 du CGCT est supprimée.

A titre dérogatoire, un service commun pourra être géré par une commune membre choisie par le conseil communautaire. La mise à disposition des agents municipaux qui exercent en partie leurs fonctions dans un service commun auprès de la communauté devient automatique.

Plusieurs communes membres d'un même groupement pourront se réunir pour créer un ou plusieurs services unifiés, lorsque le schéma de mutualisation l'aura prévu.
Plusieurs communautés pourront créer un service unifié au sens de l'article L 5111-1-1 du CGCT, mais dans ce cas, toutes les communes concernées seront également parties à la convention.

Extension de la faculté reconnue aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics de créer une commission administrative paritaire commune (Article 119)

L'article 119 de la loi NOTRe vient compléter l'article 28 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Dans le cas où la collectivité ou l'établissement public n'est pas affilié obligatoirement à un Centre de Gestion, il peut être décidé, par délibérations concordantes des organes délibérants concernés, de créer une commission administrative paritaire compétente à l'égard des fonctionnaires de l'établissement public de coopération intercommunale, de ses communes membres et de leurs établissements publics. Ces mêmes délibérations définissent l'autorité chargée d'établir les listes d'aptitude prévues à l'article 39, communes à ces collectivités territoriales et établissements publics.

Lorsque les délibérations précitées sont prises par l'organe délibérant d'une collectivité affiliée volontairement à un Centre de Gestion et ayant confié à ce dernier le fonctionnement des commissions administratives paritaires, la même délibération confie ce fonctionnement à la collectivité ou à l'établissement public auprès duquel est placée la commission administrative paritaire commune. Dans ce seul cas, le dernier alinéa de l'article 15 de la loi du 26 janvier 1984 ne s'applique pas.

Transfert et délégation de compétences départementales aux métropoles (Article 90)

L'article 90 de la loi NOTRe vient modifier l'article L 5217-2 du code général des collectivités territoriales en prévoyant que, par

convention passée avec le département, la métropole exerce à l'intérieur de son périmètre, par transfert, en lieu et place du département, ou par délégation, au nom et pour le compte du département, tout ou partie des groupes de compétences suivants :

1° Attribution des aides au titre du fonds de solidarité pour le logement
2° Missions confiées au service public départemental d'action sociale
3° Adoption, adaptation et mise en œuvre du programme départemental d'insertion
4° Aide aux jeunes en difficulté
5° Actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu
6° Personnes âgées et action sociale, à l'exclusion de la prise en charge des prestations légales d'aide sociale
7° Tourisme, exploitation et entretien des équipements et infrastructures destinés à la pratique du sport, ou une partie de ces compétences
8° Construction, reconstruction, aménagement, entretien et fonctionnement des collèges. À ce titre, la métropole assure l'accueil, la restauration, l'hébergement ainsi que l'entretien général et technique, à l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves, dans les collèges dont elle a la charge
9° Gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental ainsi que de leurs dépendances et accessoires.
La loi du 7 août 2015 a renforcé les compétences optionnelles et obligatoires reconnues aux communautés de communes et aux communautés d'agglomérations, ce qui, a réduit d'autant les compétences des communes membres de ces EPCI.

L'évolution des périmètres intercommunaux

Malgré les schémas départementaux de coopération intercommunale mis en œuvre en 2013 et 2014, la loi «***NOTRe*** » a mis en œuvre une nouvelle refonte de la carte intercommunale au 1er janvier 2017. Ces évolutions de périmètre ont concerné les communautés mais également les syndicats techniques.

En effet, la loi du 7 août 2015 a rendu obligatoire le rattachement à un ensemble intercommunal et elle a entrainé une révision des schémas départementaux de coopération intercommunale vers des EPCI de plus en plus grands. Les fusions d'EPCI se sont multipliées.

Les projets de schémas présentés en mars 2016 proposaient, dans la plupart des départements, une redéfinition importante des frontières des communautés.

Près de 800 fusions ont été engagées, fusions impactant 60% des communautés.

Ces SDCI ont eu davantage d'impacts que ceux adoptés en 2011 :

- beaucoup plus de communautés étaient concernées par des fusions
- les préfets ne proposaient presque que des fusions «de bloc à bloc» et non des recoupages à la marge avec des extensions de périmètre comme cela était fréquemment le cas en 2011
- de nombreux projets de fusions permettaient de regrouper plus de 50 communes et une centaine ont été réalisés à l'échelle de plus de trois groupements.

L'évolution de la carte syndicale est également programmée même si elle s'étalera sur une durée beaucoup plus longue.

La majeure partie des évolutions de périmètre en la matière est liée au transfert de nouvelles compétences aux communautés, notamment dans le champ environnemental (GEMAPI, eau, assainissement) en 2017, 2018 puis 2020.

Certains territoires ont été, dès 2016, impactés par ces recompositions territoriales du fait des dispositions prévues dans la loi «*MAPTAM*» de janvier 2014.

Au 1er janvier 2016, l'ensemble des communautés devait disposer d'un schéma de mutualisation. Cette nouvelle donne territoriale a renforcé la nécessité d'un travail collaboratif et mutualisé.
Au 1er janvier 2016, la situation de l'intercommunalité en France était celle d'une évolution lente des périmètres. L'on comptait alors 2063 communautés, contre 2133 au 1er janvier 2015 et 2600 en 2010.
Au 1er janvier 2017, le nombre de communautés est passé à 1266 dont 1244 en France métropolitaine.

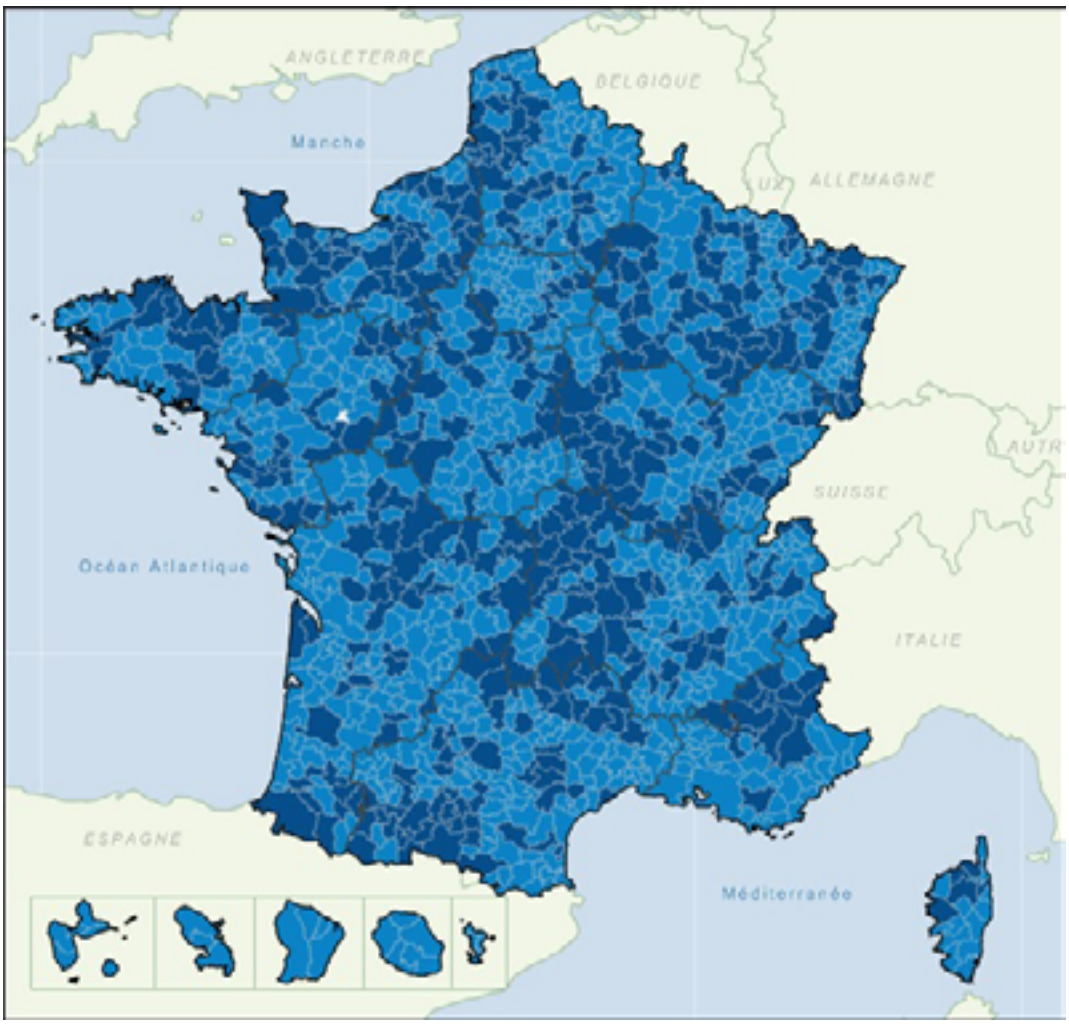
La diversité de statuts juridiques demeure, mais avec une réduction du nombre de communautés de communes et une augmentation des communautés d'agglomération.

Au 1er janvier 2017 :

- 1018 communautés de communes contre 1842 au 1er janvier 2016
- 219 communautés d'agglomération contre 196 au 1er janvier 2016
- 15 communautés urbaines
- 14 métropoles.

Ce qui a des conséquences sur l'exercice des compétences et sur la fiscalité : on passe de 63% des communautés en fiscalité professionnelle unique (FPU) en 2016 à 81% en 2017.

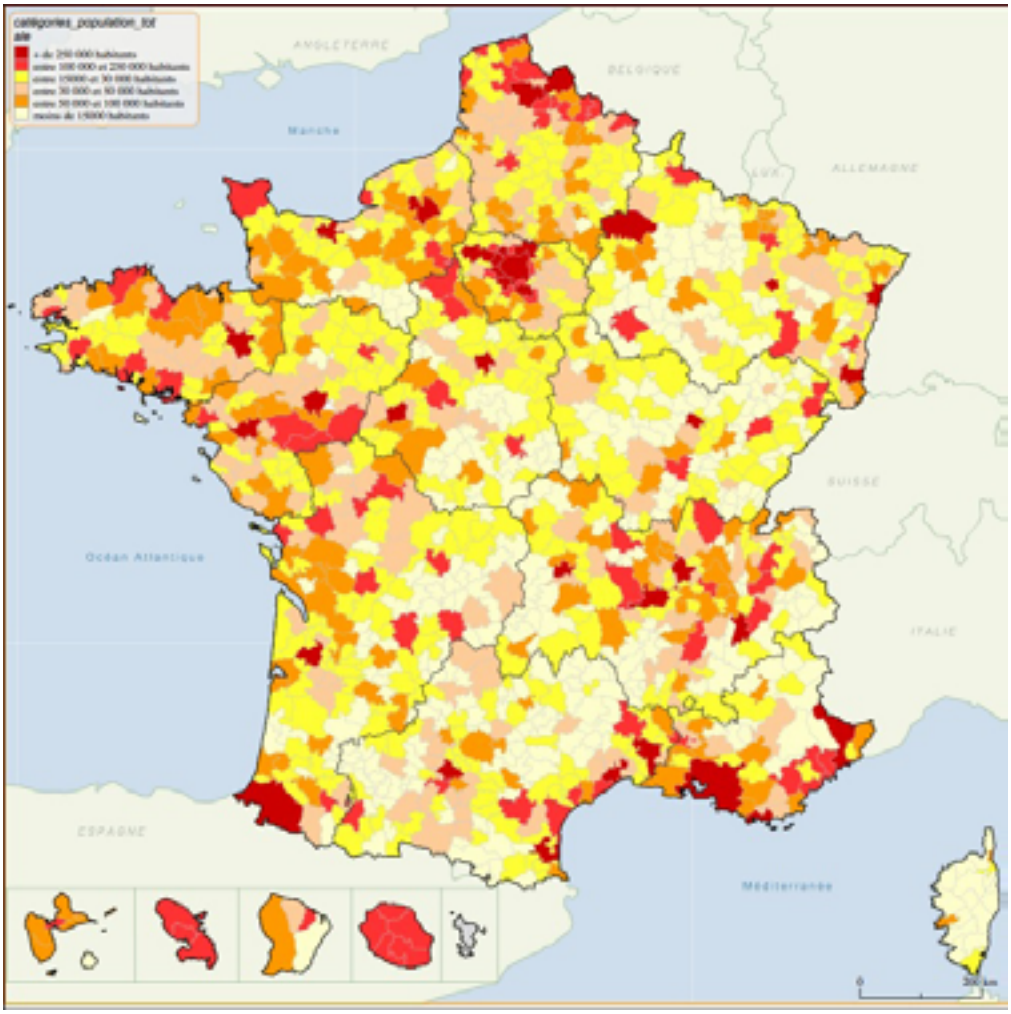
Ces réorganisations résultent de 493 fusions, 76 dissolutions et 4 transformations d'EPCI. Seules quatre communes restent isolées : les quatre îles monocommunales, Yeu, Bréhat, Sein et Ouessant, qui bénéficient d'une dérogation à l'obligation de regroupement intercommunal.
La population moyenne des groupements, auparavant de 31 800 habitants, est aujourd'hui de 52 300 habitants.



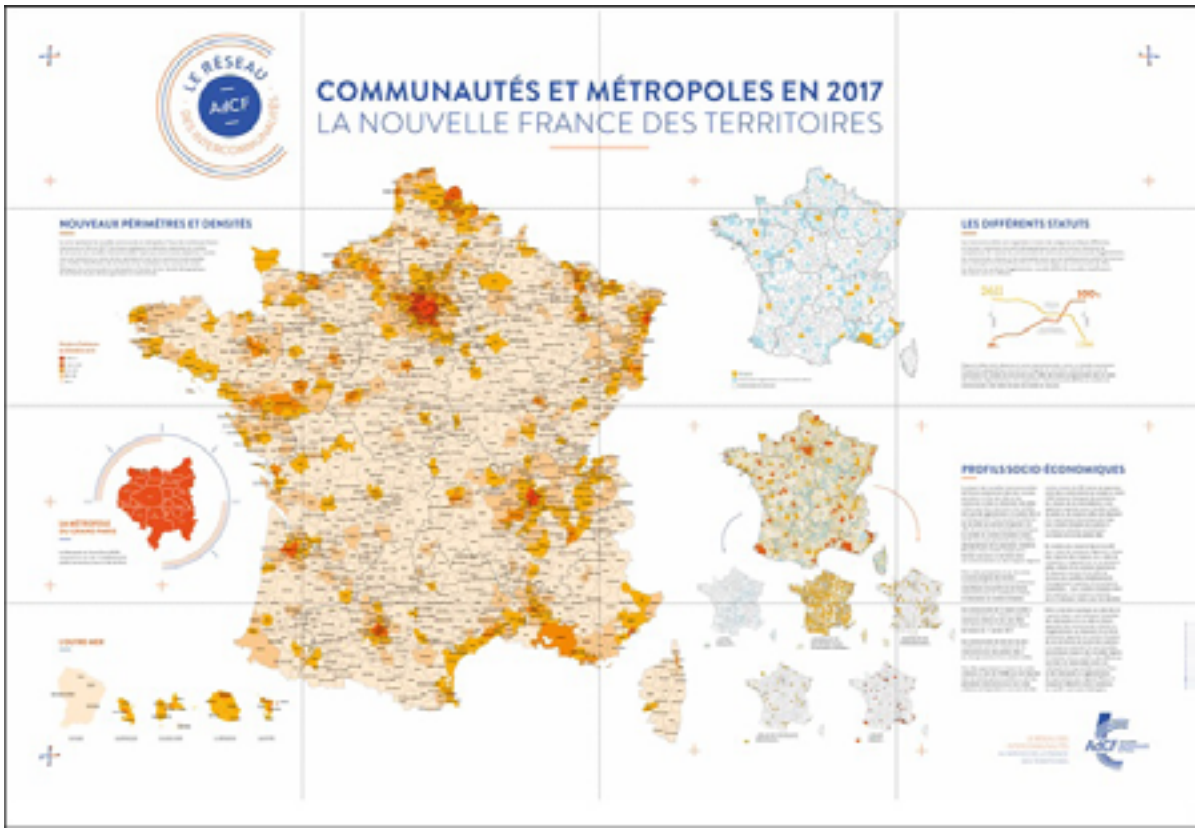
Source AdCF

Légende :

En sombre : les communautés de 2017 issues d'une évolution de périmètre (extension et/ou fusion) : Le mouvement concerne en majorité les territoires à plus faible densité, compte tenu du seuil démographique de 15 000 habitants.
Les communautés de l'Anjou et de Bretagne montrent toutefois qu'atteindre le seuil n'est pas le seul objectif.
Pays Basque, Cotentin ou Reims sont des exemples atypiques et remarquables par leur taille démographique et leur superficie


catégories_population_tot
ale
ANGLETERRE
BELGIQUE
Manche
ALLEMAGNE
SUISSE
Océan Atlantique
ITALIE
ESPAGNE
Méditerranée

Source AdCF


LE RÉSEAU
AdCF
COMMUNAUTÉS ET MÉTROPOLES EN 2017
LA NOUVELLE FRANCE DES TERRITOIRES
NOUVEAUX PÉRIMÈTRES ET DENSITÉS
LES DIFFÉRENTS STATUTS
PROFILS SOCIO-ÉCONOMIQUES



Source : Cour des comptes

En parallèle de ce mouvement, la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010 puis les lois «*MAPTAM*» et «*NOTRe*» sont venues renforcer le cadre juridique de la mutualisation des services.

Les compétences et moyens de l'EPCI issu de la fusion

L'EPCI issu de la fusion dispose d'un délai de deux ans à compter de son entrée en vigueur pour définir l'intérêt communautaire.

Dans les trois catégories de communautés et les métropoles, il est défini par simple délibération du conseil communautaire, statuant à la majorité des deux tiers.

Durant la période comprise entre l'entrée en vigueur de la fusion et cette nouvelle définition de l'intérêt communautaire, les définitions préexistantes, adoptées par les EPCI existants avant la fusion, sont maintenues dans les anciens périmètres de ceux-ci.

Dans le cas particulier d'une fusion, l'ensemble des compétences légales obligatoires sont obligatoirement dévolues à l'EPCI issu de la fusion.

Quelle que soit la procédure de fusion applicable, de droit commun ou dérogatoire, les compétences facultatives peuvent faire l'objet d'une restitution totale ou partielle dans un délai de 2 ans à compter de l'entrée en vigueur de la fusion.

Les compétences légales optionnelles des EPCI préexistants peuvent également être restituées (sous réserve bien sûr de ne pas remettre en cause le nombre de compétences optionnelles devant être légalement exercées par l'EPCI issu de la fusion), mais suivant des délais différents : s'il s'agit d'une procédure de fusion de droit commun, ce délai est de 3 mois, mais s'il s'agit d'une procédure dérogatoire, ce délai est d'un an.

Même s'il n'est pas prévu de procédure spécifique d'extension des compétences concomitante à la fusion, une telle procédure peut néanmoins s'accompagner du transfert de nouvelles attributions au profit de l'EPCI issu de la fusion, notamment : lorsqu'il y

a un changement de catégorie d'EPCI, pour fusionner au sein d'un EPCI où la loi a prévu un plus grand nombre de compétences. Les services de l'Etat avaient précisé que ces dispositions permettaient que «*la fusion d'EPCI et la transformation en une nouvelle catégorie peuvent être conduites dans le cadre de la même procédure et faire l'objet d'un seul arrêté*».

En cas de fusion (article L 5211-41-3 CGCT, article 35 III § 10 de la loi Notre du 7 août 2015), le nouvel EPCI est substitué aux anciens dans l'ensemble de leurs droits et obligations, notamment contractuels.

En cas de transfert, en même temps que la fusion, de nouvelles compétences, les contrats en cours correspondant à ces dernières, sont automatiquement transférés et exécutés dans les conditions initiales, par l'EPCI, cette substitution n'entraînant aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant, toute résiliation anticipée par l'EPCI, pour un motif d'intérêt général, entraînant un droit à indemnisation pour le cocontractant.

Les cas de changement d'employeur et de reprise des agents

Lorsque deux EPCI dont l'un au moins est à fiscalité propre fusionnent, l'ensemble des personnels intercommunaux est réputé relever de l'EPCI issu de la fusion. Cela signifie que les agents relèvent automatiquement, c'est-à-dire par le seul effet de la fusion, de l'EPCI issu de ladite fusion.

L'article L 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales garantit que «*l'ensemble des personnels des EPCI fusionnés est réputé relever de l'établissement public issu de la fusion dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les siennes*».

Ainsi, tous les agents bénéficient d'une protection statutaire - ou contractuelle - dans leur emploi, leur rémunération et leurs avantages au moment de la fusion. Dans le cadre du processus de fusion, le respect des droits et obligations statutaires - ou contractuels – des agents doit être garanti.

Les agents des anciennes communautés de communes relèvent d'un seul et même employeur, le nouvel EPCI. Les agents mis à disposition par les communes membres des anciens EPCI sont mis à disposition de l'EPCI unique issu de la fusion au besoin, si ses compétences le nécessitent.

En cas de transfert de nouvelles compétences accompagnant la fusion, les agents exerçant en totalité leurs fonctions dans le service transféré relèvent de l'EPCI, ce transfert étant formalisé par décisions conjointes de ce dernier et de la commune, après avis simple des comités techniques compétents (article L 5211-4-1 I CGCT), qui peut intervenir après l'arrêté portant transfert de compétences, et donc après l'arrêté de fusion.

Pour les agents exerçant en partie leurs fonctions dans le service transféré, le transfert au sein de l'EPCI peut leur être proposé ; en cas de refus, ils sont, de plein droit, mis à disposition de l'EPCI, dans des conditions fixées par convention, après avis simple des comités techniques.

La décision de transfert automatique des agents communaux totalement affectés à l'exercice d'une compétence transférée à l'EPCI est assortie d'une fiche d'impact décrivant les effets du transfert sur l'organisation et les conditions de travail, ainsi que sur la rémunération et les droits acquis des fonctionnaires et des agents territoriaux contractuels concernés.

Un arrêté individuel de nomination par voie de transfert est pris par l'EPCI d'accueil pour chaque agent et joint à son dossier. L'autorité territoriale de l'EPCI issu de la fusion assure, en tant que nouvel employeur, le pouvoir hiérarchique sur les agents affectés au nouvel établissement.

Le tableau des effectifs du nouvel établissement fusionné est à adapter et à présenter en comité technique.

Les agents contractuels conservent la nature de leur engagement (CDD ou CDI) en vigueur lors de la fusion.

Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties.

Selon l'article 14 ter de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983, les services effectués par un agent contractuel dans son ancienne collectivité sont assimilés à des services effectués au sein de sa nouvelle entité employeur. En d'autres termes, il conserve l'ancienneté dont il disposait avant son transfert.

La durée du contrat initial continue de s'écouler s'il n'y a pas de modification substantielle des termes du contrat au niveau des conditions de travail. En cas de modification substantielle des clauses du contrat, celle-ci fera potentiellement naître un nouveau contrat si la loi le permet au vu des motifs de recrutement des contractuels et des durées maximales prévues par les textes (***articles 3 et suivants de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984***).

La proposition de loi (PPL) pour le maintien des compétences «eau» et «assainissement» dans les compétences optionnelles des communautés de communes

Cette PPL avait été adoptée au Sénat en février 2017. Les auteurs du texte souhaitaient revenir sur la réforme introduite par la loi NOTRe pour deux raisons :

- conforter la commune comme cellule de base de la démocratie locale au regard de la gestion de ses compétences qu'elle est la plus à même de réaliser puisqu'elle reste compétente en matière de distribution d'eau potable
- passer outre les difficultés que rencontrent les collectivités et les établissements publics dans la mise en œuvre de ce transfert de compétences au regard de l'appréciation entre compétences obligatoires, compétences optionnelles et compétences facultatives.

Cette proposition prévoyait la transformation des compétences obligatoires en matière d'eau et d'assainissement en compétences optionnelles pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération, avec une exception du transfert obligatoire pour la métropole d'Aix-Marseille-Provence.

Le droit actuel prévoit que les communautés qui deviendront compétentes en matière d'eau et d'assainissement, si elles comptent une commune de plus de 3000 habitants, devront équilibrer leurs budgets annexes de l'eau et de l'assainissement par les seules redevances des usagers. La proposition de loi proposait d'augmenter ce seuil à 5000 habitants.

Enfin, la proposition de loi revenait à la précédente formulation de la compétence assainissement pour les communautés de communes, permettant ainsi de rendre facultatives les actions en matière de gestion des eaux pluviales.

Une motion de renvoi en commission a été adoptée par l'Assemblée nationale le jeudi 12 octobre 2017.

Missionnée par le Premier ministre, Jacqueline GOURAULT, ministre auprès du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, a engagé avec le ministère de la Transition écologique et solidaire, une discussion avec tous les acteurs concernés par ce transfert.

Un groupe de travail «***eau et assainissement***» composé de seize parlementaires s'est réuni autour de Jacqueline GOURAULT le 7 novembre 2017 pour identifier les difficultés qui se posaient sur le terrain et proposer des solutions concrètes.

Une série d'auditions s'est déroulée avec les associations d'élus du bloc local et les principaux représentants du monde de l'eau : agences de l'eau, comités de bassin, fédération professionnelle des entreprises de l'eau, fédération nationale des collectivités concédantes et régies.

Le Gouvernement a fixé le cadre : sans revenir sur le principe de transfert de la loi NOTRe, globalement nécessaire au vu de l'ancienneté des réseaux, le groupe de travail a proposé de réintroduire de la souplesse dans la mise en œuvre.

Trois propositions ont émergé des travaux :

- développer l'aide financière et technique en faveur du bloc communal
- mettre en place une clause permettant à un certain nombre de communes de surseoir au transfert de ces compétences jusqu'au 1er janvier 2026, date à laquelle le transfert sera obligatoire pour tous
- assouplir les conditions d'exercice de la compétence en garantissant la pérennité des syndicats qui s'étaient vus déléguer la compétence.

Pour éclairer les débats, l'AdCF a réalisé une enquête flash auprès des communautés de communes et d'agglomération afin de connaitre leur état d'avancement et leur ressenti vis-à-vis de ces transferts. 300 réponses ont été recueillies (78% de communautés de communes, 22% de communautés d'agglomération).

Bilan du niveau d'exercice des compétences eau potable et assainissement

Parmi les répondants à l'enquête-flash, 29,4% exercent déjà la compétence eau potable, 43,1% exercent l'assainissement collectif, 74,2% exercent l'assainissement non collectif et 23,7% n'exercent aucune compétence.



42,3% des communautés ayant répondu à l'enquête exercent la compétence assainissement dans sa totalité (collectif et non collectif).

Transferts : un travail déjà avancé

Parmi les communautés de communes et d'agglomération n'exerçant pas encore l'intégralité des compétences eau potable et assainissement, 65% travaillent à un ou plusieurs transferts en cours. 35% n'ont pas encore entamé de processus de transfert de compétence.

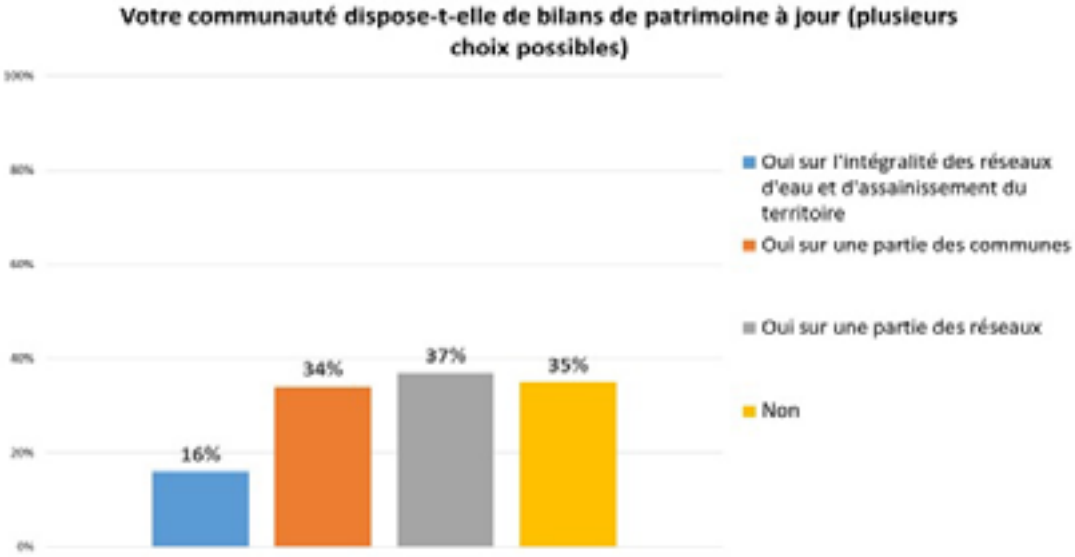


57% des communautés qui n'exercent pas la compétence eau potable disent préparer son transfert.
40% des communautés qui n'exercent pas la compétence assainissement collectif disent préparer son transfert.
45% des communautés qui n'exercent pas la compétence assainissement non collectif disent préparer son transfert.

Patrimoine : un niveau de connaissance très insuffisant

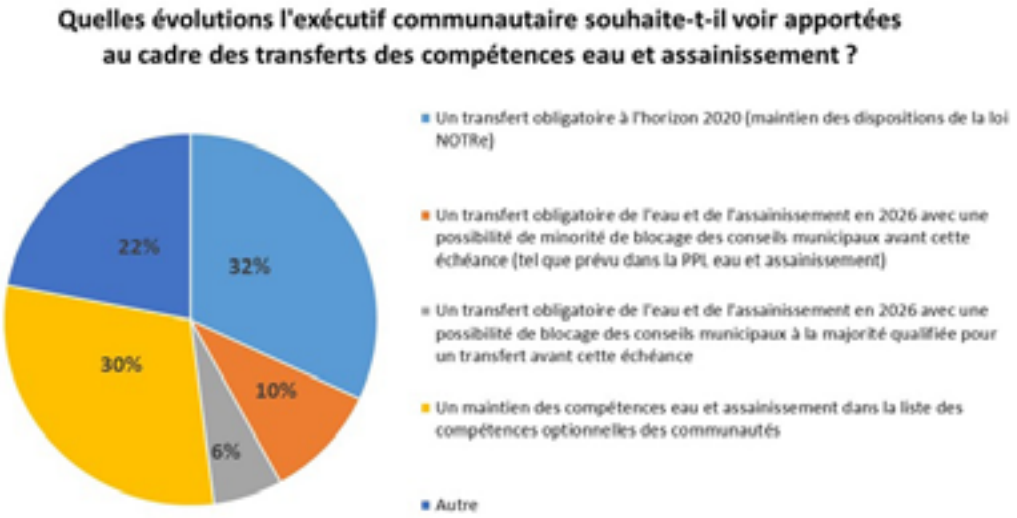
Le décret d'application du 27 janvier 2012 de la loi Grenelle II exigeait la réalisation d'un descriptif détaillé des réseaux d'eau et d'assainissement avant le 31 décembre 2013.

L'enquête flash de l'AdCF met en exergue le déficit de connaissances quant à l'état des réseaux et des infrastructures. Ainsi, seuls 16% des répondants estiment disposer de bilans de patrimoine sur l'intégralité du territoire et des réseaux. 34,5% des répondants disent ne disposer d'aucun bilan de patrimoine. Pour les autres répondants, les bilans sont partiels, couvrant seulement une partie du territoire et/ou une partie des réseaux.



Parmi les communautés qui exercent l'intégralité des compétences eau potable et assainissement, 39% estiment disposer de bilans de patrimoine sur l'intégralité des réseaux du territoire, alors que 7% ne possèdent aucun bilan.
Ces données sont plus qu'inversées parmi les communautés qui n'exercent aucune compétence en matière d'eau potable et d'assainissement. 7% d'entre elles seulement disent disposer de bilans sur l'intégralité du patrimoine, tandis que 58% disent n'avoir aucun bilan. Un contraste qui peut s'expliquer notamment par la nécessité de réaliser ces bilans dans le cadre d'une démarche de transfert de compétence.

Parmi les précisions écrites apportées par les répondants à l'enquête, de nombreuses communautés pointent les difficultés apportées par l'intégration de la gestion des eaux pluviales à la compétence assainissement.



Source : enquête de l'AdCF envoyée aux directeurs généraux des services de 1236 communautés de communes et d'agglomération, 300 répondants, janvier 2018.

L'Assemblée nationale a voté le 30 janvier 2018 en première lecture la proposition de loi relative à la mise en œuvre du transfert des compétences « ***eau*** » et « ***assainissement*** » aux communautés de communes.

Le texte prévoyait que, dans les communautés de communes qui n'exercent pas ces compétences, à la date de la publication de la loi, 25% des communes représentant au moins 20% de la population pourraient, par un vote exprimé avant le 1er juillet 2019, s'opposer au transfert de l'une et/ ou de l'autre de ces compétences. Ce transfert devrait néanmoins être opéré au plus tard au 1er janvier 2026.

À l'inverse, si la communauté exerçait l'une et/ou l'autre de ces compétences, même partiellement, ou si la communauté ne délibérait pas dans le délai imparti, les compétences deviendraient obligatoires au 1er janvier 2020. Le texte issu de la première lecture à l'Assemblée précisait en outre que la compétence « ***assainissement*** » comprenait l'assainissement des eaux usées dans les conditions prévues pour les communes (article L 2224-8 du CGCT) et l'assainissement des eaux pluviales et des eaux de ruissellement des zones urbaines au sens de l'article L 2226-1 du CGCT.

Le 17 avril 2018, le Sénat a modifié, en première lecture, la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, après engagement de la procédure accélérée.

Le texte voté par le Sénat abroge les dispositions de la loi NOTRe qui rendaient obligatoire le transfert des compétences eau et assainissement pour les communautés de communes et d'agglomération. Ainsi, l'eau et l'assainissement demeureraient parmi les compétences optionnelles des communautés.

Le développement des communes nouvelles



Issue de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, la commune nouvelle se substitue au dispositif de fusion de communes de la loi du 16 juillet 1971, dite loi Marcellin.

Après la création de 25 communes nouvelles entre le 1er janvier 2013 et le 1er janvier 2015, ce nouveau régime connaît un véritable essor suite à l'adoption de la loi améliorant le régime des communes nouvelles, initiée par Jacques PELISSARD, alors président de l'AMF.

La loi n°2015-292 du 16 mars 2015 apporte de la souplesse dans le fonctionnement et la mise en place de la commune nouvelle, tout en respectant le principe du volontariat, l'identité des communes fondatrices et en prévoyant des incitations financières.

La commune nouvelle permet non seulement de répondre à la nécessaire mutualisation des moyens, d'assurer les projets d'investissement mais également de continuer à offrir des services publics de qualité aux habitants.

La création d'une commune nouvelle permet aussi d'être mieux représenté au sein d'un établissement public de coopération intercommunale, auprès des autres collectivités locales telles que le département et la région et de l'Etat. Elle participe enfin à l'anticipation de l'extension des périmètres intercommunaux ou à l'adhésion à une communauté moins intégrée.

Comme toute commune, la commune nouvelle doit obligatoirement être rattachée à une communauté.

Toutefois, elle dispose d'un délai différent de rattachement selon que la commune nouvelle est issue :

- de toutes les communes membres d'une même communauté (deux ans maximum)
- ou de communes membres d'EPCI à fiscalité propre distincts (un mois à six mois au plus).

Seule la commune nouvelle dispose de la qualité de collectivité territoriale avec des droits et obligations identiques aux autres communes en termes de services publics mais dont le fonctionnement et l'organisation sont adaptés à l'existence des communes déléguées. Elle bénéficie d'une fiscalité propre et de la clause de compétence générale.
Les communes déléguées, dotées d'une annexe de la mairie, conservent des compétences en matière d'état civil concernant

les habitants de la commune déléguée, peuvent gérer des équipements de proximité (crèches, jardins d'enfants, gymnases, maisons de quartier...), rendent des avis en matière d'urbanisme, sur le montant des subventions aux associations.... Ainsi, l'un des objectifs des communes nouvelles est de conserver un lien de proximité avec les habitants des communes fondatrices (désormais communes déléguées), en maintenant leur nom et leurs limites territoriales.

L'initiative de la création de la commune nouvelle émane très généralement d'une démarche volontaire des communes.

Comme toute commune, la nouvelle entité dispose d'un maire, d'adjoints et de conseillers municipaux.

Pendant la période transitoire, à savoir jusqu'aux prochaines élections municipales de 2020, la loi a prévu un régime spécifique permettant aux communes nouvelles d'être composées soit de l'ensemble des membres des conseils municipaux des communes fondatrices, soit, à défaut d'accord de tous les conseils municipaux, d'une répartition des anciens conseillers municipaux à la proportionnelle au plus fort reste.

La commune déléguée, quant à elle, est administrée par un maire délégué pouvant être assisté d'un conseil communal composé d'un ou plusieurs adjoints délégués, désignés par le conseil municipal de la commune nouvelle.

Sur le plan financier, seule la commune nouvelle dispose d'un budget et arrête chaque année les modalités de répartition des sommes destinées aux « dotations » des communes déléguées. S'agissant de l'ensemble des dépenses et des recettes des communes déléguées, elles sont retracées dans un état spécial annexé au budget de la commune nouvelle.

L'AMF a publié en mars 2017 un panorama des communes nouvelles, en partenariat avec Territoires Conseils (Caisse des Dépôts), la rédaction de ce panorama ayant été confiée à Vincent AUBELLE, professeur associé à l'université Paris-Est-Marne-la-Vallée et consultant auprès de collectivités locales.

Il ressort de ce panorama qu'en deux ans, 517 communes nouvelles ont été créées, à partir de 1760 communes historiques. Dans la continuité de l'année 2016 – qui avait connu la création de 317 communes nouvelles regroupant 1 090 communes - 200 communes nouvelles (670 communes) ont été créées au 1er janvier 2017.

En un peu plus de deux ans seulement, les regroupements de communes sont plus importants qu'entre 1971 et 2010.

La typologie des communes nouvelles, créées en 2015 et 2016, permet de faire ressortir une diversité de situations :

- des communes nouvelles ont été créées dans la quasi-totalité des régions françaises. Cependant, c'est dans l'Ouest, que les résultats les plus importants ont été enregistrés. Sept départements concentrent quant à eux 40,6% du nombre des communes nouvelles créées durant ces deux années (Manche, Calvados, Maine-et-Loire, Eure, Orne, Dordogne et Jura)
- le nombre de communes fondatrices s'échelonne de 2 à 22, et la population est comprise entre 114 habitants pour la plus petite des communes nouvelles et 121 809 habitants pour la plus grande
- à ce jour, 24 139 élus sont engagés dans la démarche de création d'une commune nouvelle
- Janvier 2017 a vu naître la création de la plus grande commune nouvelle de France en termes de démographie : Annecy (74) qui regroupe 6 communes et 126 000 habitants. Le Livarot-Pays-d'Auge (14) est la commune nouvelle qui compte le plus grand nombre de communes fondatrices : 22 communes. Mauges communauté (49) est la première communauté d'agglomération composée uniquement de communes nouvelles. La Manche est le département comptant le plus de communes nouvelles.

La commune nouvelle semble emporter l'adhésion en termes de périmètre, de répartition des compétences et de proximité avec les habitants.

Les collectivités qui se sont engagées dans cette démarche volontariste évoquent divers objectifs :

- Mettre en place une nouvelle collectivité plus dynamique, plus attractive en termes économique, social, culturel, sportif, d'habitat, d'environnement, et en capacité de porter des projets plus ambitieux à moindre coût
- Mettre en commun et mutualiser les ressources humaines et financières des collectivités par une gestion administrative unique génératrice d'amélioration de la qualité du service rendu, d'efficacité et d'économies importantes

- Garantir une représentation équitable des communes au sein de la commune nouvelle et une égalité de traitement entre tous les habitants
- Assurer une meilleure représentation du territoire auprès de l'Etat, des autres collectivités ou établissements publics
- Rendre plus cohérentes les politiques locales
- Simplifier l'accès aux services publics pour les citoyens et maintenir un bon niveau de service public...

En 2019, il ne sera plus possible de procéder à la création d'une commune nouvelle.
Répondant à une question de l'AMF sur ce sujet, la direction générale des collectivités locales a été parfaitement claire : «***Il ne peut être procédé à aucun redécoupage des circonscriptions électorales dans l'année précédant l'échéance normale de renouvellement des assemblées concernées***». L'année précédant le renouvellement des assemblées municipales étant 2019, aucun redécoupage ne pourra être fait pendant cette période.

Cette échéance a pour conséquence une nouvelle accélération du mouvement de création de communes nouvelles en 2018. Depuis 2016, il y a eu 555 arrêtés de création de communes nouvelles. Un certain nombre (une vingtaine) correspondait à des extensions de communes nouvelles. Ces réorganisations touchent, au total, presque 1,9 million d'habitants.

D'après les chiffres publiés en février 2018 par la DGCL, il y a depuis le 1er janvier 35 357 communes en France. Le chiffre était de 35 416 au 1er janvier 2017 (soit 59 communes de plus) ; et durant cette année, 38 arrêtés ont été publiés. Au 1er janvier 2018, ce sont donc 37 communes nouvelles qui ont vu le jour, entrainant la disparition de 96 communes.

Dans la vague 2017 de création de communes nouvelles, peu de changements sont à noter par rapport aux deux années précédentes, sinon un nombre moyen de communes fusionnées assez nettement inférieur (2,65, contre 3,4 en moyenne les deux années précédentes). En conséquence, le nombre d'habitants moyen des communes nouvelles créées en 2017 est lui aussi nettement inférieur (2912 habitants contre 3442 en 2015-2016).

Ce sont toujours les mêmes régions qui sont en pointe : la Normandie (10 communes nouvelles, soit plus d'un quart du total), les Pays-de-la-Loire, le Centre-Val-de-Loire et la Bourgogne-Franche-Comté (mais uniquement dans le Doubs et le Jura). La Manche reste le premier département du nombre de communes nouvelles (47), suivie du Calvados (39), du Maine-et-Loire (36) et de l'Eure (33). Certains départements, notamment dans le sud, restent encore absents du mouvement, comme le Var, les Pyrénées-Orientales ou l'Hérault. Pas de communes nouvelles non plus, pour l'instant, dans les départements de la petite couronne parisienne.

	2015	2016	Total 2015-2016
Population municipale au 1er janvier 2016 des communes nouvelles	1 078 686	655 933	**1 734 619**
Nombre de communes fondatrices	1 090	670	**1 760**
Nombre de communes nouvelles	317	200	**517**
Population minimum de la commune nouvelle	114	121	**114**
Population maximum de la commune nouvelle	80 978	121 809	**121 809**
Nombre minimum des communes fondatrices d'une commune nouvelle	2	2	**2**
Nombre maximum des communes fondatrices d'une commune nouvelle	22	19	**22**
Population moyenne des communes nouvelles	3 403	3 280	**3 355**
Nombre moyen de communes fondatrices par commune nouvelles	3,44	3,35	**3,40**

Source : Panorama des communes nouvelles (Vincent AUBELLE, Mars 2017)

Si le développement des communes nouvelles au cours des années 2015 et 2016 est un succès au regard de la rationalisation du tissu communal, plusieurs perspectives peuvent être dressées pour amplifier ce mouvement :

- la première renvoie à la taille du conseil municipal des communes nouvelles, spécifiquement celles qui disposent d'une population modeste, d'un nombre important de communes et qui ont maintenu les communes déléguées. Le maintien d'un conseil communal dans chaque commune déléguée lors du prochain renouvellement des conseillers municipaux nécessite de faire évoluer le nombre de conseillers municipaux de la commune nouvelle.

- la seconde qui concerne le lien entre la commune nouvelle et l'intercommunalité à fiscalité propre. Loin de s'opposer, ces deux constructions doivent être complémentaires, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. La commune nouvelle interroge le modèle intégratif retenu pour la construction intercommunale et nécessite de revenir à une intercommunalité dont les finalités principales doivent être stratégiques.

- la troisième relève des seuils de population. Nombreuses sont les obligations auxquelles les communes doivent satisfaire à partir d'un certain seuil de population. La création des communes nouvelles conduit à devoir satisfaire à de nouvelles obligations alors qu'aucune des communes fondatrices n'y était soumise. Il est important, dans une logique de maîtrise de la dépense publique, d'examiner, au cas par cas, les évolutions liées aux seuils qu'il convient d'apporter.

- la quatrième questionne les communes nouvelles qui ont été constituées à ce jour.

- Si la liberté de création des communes nouvelles est un principe essentiel, la plupart des communes nouvelles disposent d'une population assez faible. Or, dès lors que la création des communes nouvelles a pour objectif de les rendre fortes et vivantes, il est nécessaire de rappeler que les compétences qui leurs sont attribuées renvoient à des exigences de population.

- enfin, si l'accompagnement financier a été un catalyseur, le financement de celui-ci questionne l'État dans la structuration du territoire qu'il veut promouvoir ; alors que cette politique représente aujourd'hui un coût nul pour le budget de l'État, l'amplification de la rationalisation du tissu communal à l'aube du XXI^{ème} siècle mérite à la fois un accompagnement qui s'inscrive dans la durée, et pour lequel l'État ne peut être exclu.

<u>Proposition de loi permettant d'améliorer le fonctionnement des communes nouvelles</u> (enregistrée à la Présidence du Sénat le 18 janvier 2018)

La loi n°2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle a considérablement accéléré le processus de fusion des communes.

Toutefois, pour les auteurs d'une proposition de loi déposée au Bureau du Sénat le 18 janvier 2018, certaines dispositions de la loi méritent des évolutions notamment en ce qui concerne les communes déléguées.

L'article L 2113-10 du code général des collectivités territoriales dispose que seul l'ensemble des communes déléguées peut être supprimé alors que certains conseils municipaux souhaiteraient n'en conserver qu'une partie.

La proposition de loi relève que le maintien des communes historiques induit en effet des coûts et des contraintes organisationnelles qui ne sont pas neutres pour certaines communes.

L'article L 2113-11 du code général des collectivités territoriales impose aux communes nouvelles d'assurer le fonctionnement d'autant de mairies annexes qu'il y a de communes déléguées.

Selon les Sénateurs signataires de la proposition de loi, il semble donc opportun de prévoir :

- la possibilité de supprimer une partie seulement des communes déléguées
- l'absence d'obligation d'une annexe de la mairie dans chaque commune déléguée.

Afin d'éviter que ce type de décision ne soit imposé par la commune nouvelle aux communes déléguées, la proposition de loi prévoit que soit recueilli l'avis conforme du conseil de la commune déléguée concernée et, lorsque celui-ci n'existe pas, l'organisation d'une consultation publique des habitants après avis du maire délégué.

Ainsi, l'article L 2113-11 du CGCT serait complété par quatre alinéas ainsi rédigés :
« L'annexe de la mairie d'une commune déléguée prévue au présent article peut être supprimée par décision concordante du conseil municipal de la commune nouvelle et du conseil de la commune déléguée lorsque celui-ci a été créé dans les conditions fixées à l'article L. 2113-12.»

« Lorsque celui-ci n'a pas été créé, le projet de suppression est soumis à consultation publique des habitants concernés inscrits sur les listes électorales, dans des conditions fixées par décret, après avis du maire délégué.»
« L'acte portant suppression peut prévoir que les actes de l'état civil concernant les habitants de la commune déléguée sont établis dans l'annexe de la mairie d'une commune déléguée contiguë. Cette disposition est soumise à l'accord du conseil de la commune déléguée concernée lorsque celui-ci a été créé dans les conditions fixées à l'article L. 2113-12 ou à l'avis du maire délégué de celle-ci.»
« Lorsqu'une telle disposition n'est pas prévue par l'acte portant suppression, les actes de l'état civil concernant les habitants de la commune déléguée sont établis dans la mairie de la commune nouvelle. »

La consultation nationale des élus locaux

Le 16 novembre 2017, la délégation du Sénat aux collectivités territoriales a constitué un groupe de travail chargé de mener une réflexion sur le statut des élus locaux, placé sous l'égide de MM. Jean-Marie BOCKEL, président de la délégation, et Mathieu DARNAUD, premier vice-président de la délégation, chargé de la simplification des normes.

À l'occasion de la deuxième Conférence nationale des territoires, le 14 décembre 2017, le Président du Sénat Gérard LARCHER avait annoncé le lancement par ce groupe de travail d'une consultation des élus locaux, qui s'est achevée le 31 janvier dernier.

Cette consultation a reçu un accueil très favorable : 17 500 contributions ont en effet été adressées à la délégation, dont 7 300 complétées de la première à la dernière page. Ce sont au total 9 800 élus communaux, dont 4 200 maires, 5 400 élus intercommunaux, dont 1 400 présidents ou vice-présidents, 560 élus départementaux et 210 élus régionaux qui ont contribué à cette consultation. Les réponses à la consultation sont révélatrices du profil des élus locaux. Les deux tiers des participants sont ainsi des hommes (65,23% des répondants), nés entre 1945 et 1965 (66,91%), et disposant d'un niveau d'études équivalent au moins à un BAC+2 (59,74%).

Le premier enseignement de la consultation est le jugement contrasté des élus locaux sur les réformes engagées localement par l'État. Ces réformes, qu'elles concernent les compétences locales, la carte des intercommunalités, celle des régions ou les services déconcentrés, sont toutes jugées négativement, dans des proportions allant de 35,45% à 49,61%. Celle, simplement annoncée, de la baisse du nombre d'élus locaux recueille également l'opposition de 54,49% des participants.
En revanche, les effets de la loi sur le non-cumul des mandats sont perçus positivement par 73,97% des répondants.

Synthèse du rapport d'information «Laisser respirer les territoires» de la commission des lois du Sénat (mars 2017)

Rapport d'information n°485 (2016-2017) de MM. Mathieu Darnaud, René Vandierendonck, Pierre-Yves Collombat et Michel Mercier

De novembre 2015 à mars 2017, la mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des dernières lois de réforme territoriale, créée en son sein par la commission des lois, a sillonné les nouvelles régions résultant des fusions opérées par la loi du 16 janvier 2015 pour en étudier la mise en place et en évaluer les conséquences pour leur territoire. Dans le même temps, les autres volets législatifs des réformes territoriales (révision des cartes intercommunales, création de communes nouvelles, réorganisation des compétences entre les trois niveaux de collectivités territoriales) ont été examinés grâce aux entretiens organisés avec des maires, présidents d'intercommunalité, présidents de département et de région, préfets et responsables des administrations déconcentrées de l'État, elles-mêmes en pleine restructuration.

<u>Les constats</u>

Alors que l'essentiel des réformes est entré en vigueur, la mission dresse plusieurs constats :

- une clarification insatisfaisante des compétences entre collectivités, d'autant que, parallèlement, le législateur a créé de nouveaux instruments de coopération
- une aspiration des élus locaux à une différenciation territoriale, déjà marquée par l'institution de statuts très spécifiques

pour les métropoles de Lyon, du Grand Paris, d'Aix-Marseille Provence, et les collectivités uniques de Corse et de la capitale

- leur préférence pour des assouplissements, des ajustements plutôt que pour de nouvelles réformes. Les évolutions successives des réformes territoriales, parfois contradictoires, les conduisent à s'interroger sur l'existence, le sens et l'aboutissement d'une vision globale, d'une démarche d'ensemble. C'est pourquoi les rapporteurs estiment indispensable que l'évaluation se poursuive pour apprécier les effets à plus long terme des réformes territoriales et les solutions qui ont pu y être apportées localement
- le renforcement de certaines collectivités au détriment d'autres
- la démarche des élus qui se sont saisis des réformes pour moins en subir les rigueurs et leur volonté de disposer des moyens de leur adaptation et de leur mise en œuvre sur le terrain

Préconisations

La mission formule quinze préconisations pour répondre aux attentes exprimées par les acteurs de terrain, en leur proposant des outils supplémentaires permettant de résoudre, de façon souple et pragmatique, les difficultés spécifiques rencontrées par leurs collectivités, des instruments destinés à «*laisser respirer les territoires*».

Aux fins de recherche d'une différenciation territoriale renforcée, l'expérimentation est un outil efficace de subsidiarité pour définir l'échelon territorial le plus adapté pour l'exercice d'une compétence. La mission propose donc d'en assouplir les conditions requises pour y recourir.
Par ailleurs, afin d'assurer l'adéquation des ressources budgétaires et fiscales de chaque strate territoriale à ses nouvelles responsabilités, elle appelle de ses vœux un pacte financier pluriannuel entre l'État et les collectivités territoriales pour offrir une plus grande visibilité aux territoires et soutenir l'investissement local.

- Affermir la vocation stratégique de la région en matière de développement économique et d'emploi

Les compétences régionales en ces matières sont intrinsèquement liées, complémentaires et devraient être étendues. Pour y parvenir, la coordination par la région de l'ensemble des acteurs du service public de l'emploi pourrait être expérimentée afin de répondre au mieux aux besoins des entreprises et des branches professionnelles. La région est en effet l'échelon le plus pertinent pour rapprocher les demandeurs d'emploi et les chefs d'entreprise par le décloisonnement des politiques de développement économique, de formation et d'emploi. Cette préconisation inclut, dans le même esprit, le transfert, à terme, de l'ensemble de la commande des formations des demandeurs d'emploi ainsi que des responsabilités accrues dans le domaine des transports, les difficultés de mobilité étant un frein à l'insertion sur le marché de l'emploi.

- Consolider l'intercommunalité dans son environnement

Au regard de l'élargissement conséquent des périmètres communautaires, de la multiplication des métropoles, de l'«*affadissement*» en résultant des différentes catégories d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, la mission propose:

- d'instituer dans tout EPCI de plus de trente communes, dans lequel il n'est pas possible d'associer tous les maires à la gouvernance intercommunale, une conférence communautaire réunissant l'ensemble des maires des communes membres
- de créer un mécanisme de compensation financière conférant aux départements d'implantation d'une métropole les moyens nécessaires à l'exercice de leur compétence de solidarité territoriale
- de réformer la dotation d'intercommunalité en retenant pour le calcul de son montant des critères fondés sur les caractères propres de l'intercommunalité, indépendamment de la catégorie juridique à laquelle elle appartient : population, charges de centralité et de ruralité, degré d'intégration

- Conforter la responsabilité du département en matière de solidarité territoriale

La redynamisation des communes rurales et des villes petites et moyennes relève nécessairement des départements, l'échelon départemental restant pertinent pour la structuration d'une offre d'ingénierie opérationnelle à destination des collectivités situées sur leurs territoires.

Liste des préconisations

Préconisations d'ordre général

1.Poursuivre le travail d'évaluation de la mise en œuvre sur le terrain de la réforme territoriale, de ses difficultés et des solutions qui ont pu y être apportées localement

2.Assouplir le recours à l'expérimentation pour définir les modalités d'exercice des compétences

3.Proposer un pacte financier État/Collectivités territoriales permettant de fixer un cadre de financement pluriannuel des territoires et de soutenir l'investissement local

Régions

4.Faire de la région l'échelon stratégique en matière de développement économique et d'emploi, ce qui inclut la coordination des acteurs concernés, la formation professionnelle et les transports

Intercommunalités

5.Généraliser à l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de plus de trente communes le dispositif spécifique aux métropoles d'une conférence des maires réunissant régulièrement sous la présidence du président de l'intercommunalité l'ensemble des maires de ses communes membres

6.Conforter la commune comme circonscription de base pour l'élection des conseillers communautaires et métropolitains

7.Prévoir la faculté, pour les intercommunalités «***XXL***», à la demande de la majorité des communes membres ou des communes représentant au moins la moitié de la population, de saisir la commission départementale de coopération intercommunale pour modifier leur périmètre

8.Limiter la création des métropoles aux seuls territoires très urbanisés en continu

9.Lorsqu'une métropole est incluse dans le territoire d'un département, prévoir un mécanisme de compensation financière permettant à celui-ci de continuer à assumer la solidarité territoriale sur l'ensemble de son périmètre

10. Réformer la dotation d'intercommunalité en substituant au montant uniforme par catégories d'EPCI à fiscalité propre des critères fondés sur les caractères propres de l'intercommunalité, indépendamment de la catégorie à laquelle elle appartient : population ; charges de centralité et de ruralité ; degré d'intégration

Départements

11.Préciser que la «***solidarité territoriale***» dont sont chargés les départements comprend la redynamisation des communes rurales ainsi que des villes petites et moyennes

Administration territoriale de l'Etat

12.Renforcer les services déconcentrés de l'État en matière d'ingénierie pour leur permettre d'exercer effectivement leur rôle de conseil et d'assistance aux collectivités rurales

13.Assurer prioritairement le déploiement effectif et généralisé des moyens numériques nécessaires au fonctionnement des services régionaux de l'État selon une organisation multi-sites

14 Pérenniser les moyens financiers et humains permettant un fonctionnement des services régionaux de l'État selon une organisation multi-sites et prendre les mesures nécessaires au maintien des différents sites des nouvelles directions régionales déconcentrées, en assurant notamment l'attractivité de ceux des anciens chefs-lieux régionaux

15.Conforter l'autorité du préfet sur l'ensemble des services territoriaux de l'État.

2. LES COOPERATIONS INTER-COLLECTIVITES OU ETABLISSEMENTS

La jurisprudence, puis la législation, ont défini des modalités de convention entre territoires.

La coopération locale est envisagée par la 5ème partie du Code général des collectivités territoriales.

L'article L 5111-1 du CGCT prévoit que *«les collectivités territoriales peuvent s'associer pour l'exercice de leurs compétences en créant des organismes publics de coopération dans les formes et conditions prévues par la législation en vigueur.*

Forment la catégorie des groupements de collectivités territoriales les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes, les pôles métropolitains, les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, les agences départementales, les institutions ou organismes interdépartementaux et les ententes interrégionales.

Des conventions qui ont pour objet la réalisation de prestations de services peuvent être conclues entre les départements, les régions, leurs établissements publics, leurs groupements et les syndicats mixtes. Des conventions ayant le même objet peuvent également être conclues entre des établissements publics de coopération intercommunale ou entre des communes membres d'un même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre lorsque le rapport relatif aux mutualisations de services, défini à l'article L 5211-39-1, le prévoit. Lorsque les prestations qu'elles réalisent portent sur des services non économiques d'intérêt général au sens du droit de l'Union européenne ou lorsque, portant sur d'autres missions d'intérêt public, les prestations sont appelées à s'effectuer dans les conditions prévues aux I et III de l'article L 5111-1-1, ces conventions ne sont pas soumises aux règles prévues par le code des marchés publics ou par l'ordonnance n°2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics. La participation au financement d'une prestation ne saurait, à elle seule, être assimilée à une coopération au sens du présent alinéa ».

La directive n°2014/23/UE du Parlement Européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics définit, pour la première fois, des règles, trouvant généralement leur origine dans la jurisprudence, relatives aux marchés publics pouvant être conclus entre entités du secteur public sans recourir aux procédures de passation de marchés.

Il existe deux principaux cas de figure :

1°) la coopération au moyen d'entités juridiques distinctes ou «***coopération verticale***» (dite aussi exception in house) : un acheteur public est dispensé de la procédure de passation si trois conditions sont réunies :

- il doit exercer sur l'entreprise attributaire un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services
- l'entreprise contrôlée doit exercer l'essentiel de ses activités, soit plus de 80%, au profit de l'acheteur public qui la contrôle
- la personne morale contrôlée ne comporte pas de participation directe de capitaux privés, sauf lorsque cette participation est exigée par la loi, mais sans capacité de contrôle ou de blocage ni possibilité d'exercer une influence décisive sur l'entreprise.

2°) la coopération entre personnes publiques ou «***coopération horizontale***» : l'existence d'une coopération de ce type est subordonnée à trois conditions cumulatives :

- le contrat doit établir ou mettre en œuvre une coopération entre acheteurs publics participants visant à garantir que les services publics à fournir sont réalisés dans le but d'atteindre leurs objectifs communs
- la mise en œuvre de cette coopération ne doit obéir qu'à des considérations d'intérêt public
- les acheteurs publics participants doivent réaliser moins de 20% des activités concernées par la coopération sur le marché concurrentiel.

La coopération verticale (ou mutualisation) correspond à la mise à disposition de services entre un EPCI et un de ses membres. Ce type de coopération nécessite un contrôle conjoint sur une entité distincte chargée d'effectuer la mission.

La coopération horizontale correspond à une mutualisation de services entre deux collectivités ou deux groupements totalement indépendants. Dans ce cas, il n'est pas nécessaire de créer de nouvelle entité.

La mutualisation

La mutualisation des services s'inscrit dans le cadre d'une réflexion globale sur la répartition des besoins en fonction des partages de compétences entre communauté et communes membres.

Elle présuppose la mise en place de modes de gestion nouveaux entre collectivités, notamment managériaux et financiers.

Forte préoccupation des élus mais également des gestionnaires RH, la mutualisation des services est un moyen pour optimiser et rationnaliser l'organisation de leurs collectivités, elle interroge les ressources humaines des collectivités et, plus largement, celles du bloc communal dans le contexte de la réforme territoriale.

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.

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

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

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

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

L'ancien article L 5211-4-1 du CGCT a été scindé en deux articles. La mutualisation revêt désormais deux modalités principales : la mise à disposition 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.

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.

La loi de réforme des collectivités territoriales (RCT) de 2010 imposait l'élaboration de schémas de mutualisation des services pour 2015. Ils permettent de réaliser un état des lieux de l'existant, de diagnostiquer les besoins des communes et des EPCI et surtout de mettre en place des plans d'actions.

La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 finalise la sécurisation juridique des coopérations du bloc local.

La loi NOTRe du 7 août 2015 apporte des précisions et simplifications pour la mise en place de services communs entre EPCI et communes.

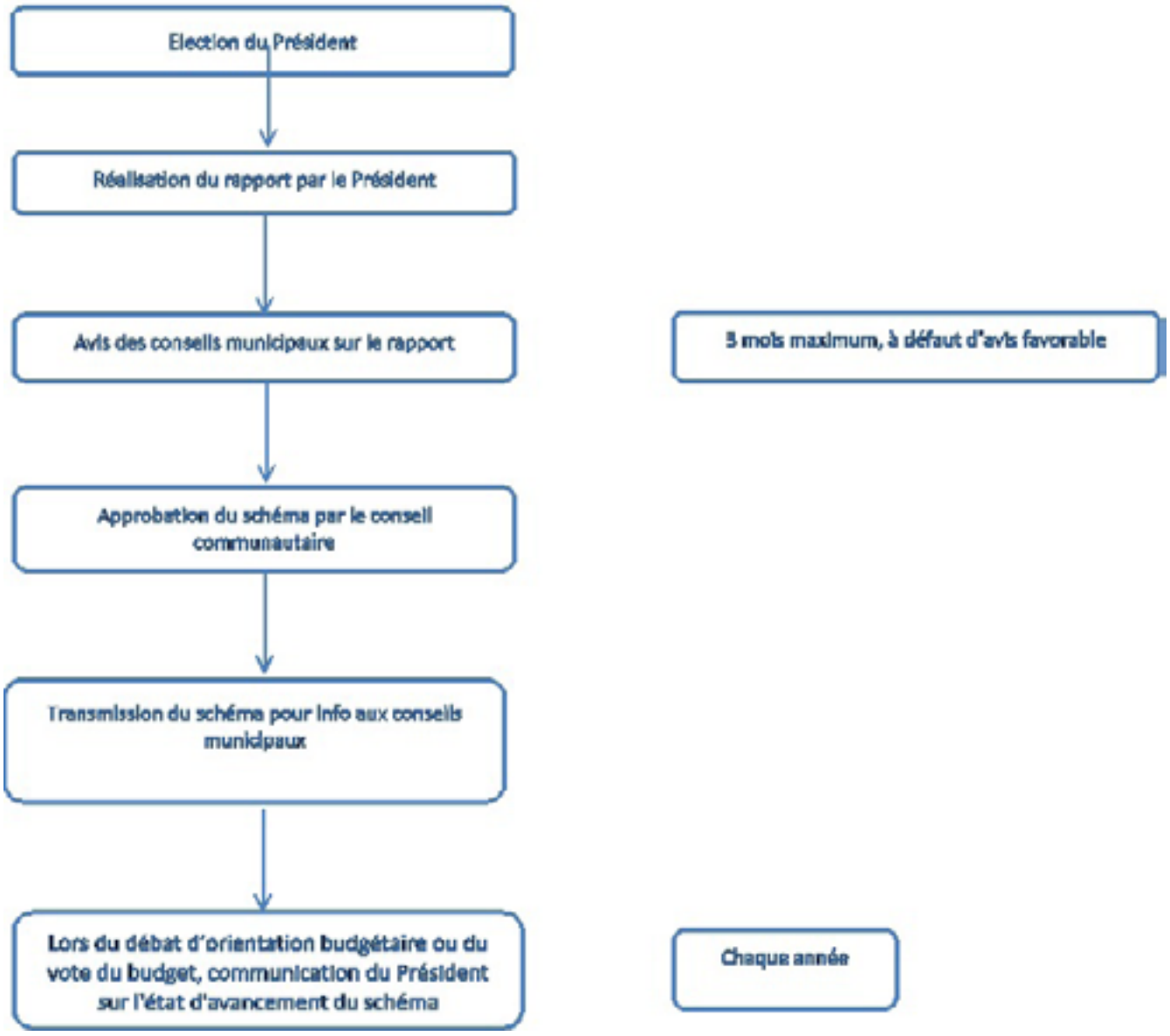
Un schéma de mutualisation des services n'est pas une simple organisation administrative qui relèverait uniquement des services. Son périmètre est variable et à définir selon les spécificités et l'histoire du territoire.

L'élaboration de ces schémas a été l'occasion d'exprimer les attentes des communes, comme par exemple un besoin en ingénierie, en support juridique dans les domaines de la commande publique ou de l'urbanisme, et d'identifier les compétences et services transférables à la communauté, mais aussi celles et ceux qu'il est plus utile de conserver dans les communes, comme

l'accueil du public. Le bilan doit être stratégique et technique.

Réaliser un tel diagnostic aide à définir des priorités et des plans d'actions pour les mettre en œuvre. Une seconde étape permet de faire coïncider objectifs, la répartition des missions et tâches avec une nouvelle organisation. Une troisième détaille le fonctionnement de cette mutualisation.

Ainsi, après chaque renouvellement des conseils municipaux, un rapport relatif aux mutualisations de services entre l'EPCI à fiscalité propre et les communes membres doit être élaboré. Il comporte un schéma de mutualisation des services de l'EPCI et de ceux des communes membres. Il prévoit l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'EPCI et des communes membres et sur les dépenses de fonctionnement. Elaboré par le Président de l'EPCI, ce rapport est soumis à l'avis des communes membres. Le projet de schéma est ensuite approuvé par l'organe délibérant de l'EPCI (Article L 5211-39-1 du CGCT).



Source : le cadre juridique de la mutualisation, FNCDG/AdCF (Septembre 2015)

Plusieurs niveaux de mutualisation existent avec des conséquences différentes sur les agents concernés :

- Le transfert de services dans le cadre d'un transfert de compétences
- La mise à disposition d'un service communal dans le cadre d'un transfert de compétences
- La mise à disposition d'un service communautaire dans le cadre d'un transfert de compétences
- La mise en place de services communs entre un EPCI et ses communes membres
- La mise en commun de matériels
- Les prestations de service.

L'accompagnement des mouvements de mutualisation nécessite de construire une organisation pour sa mise en œuvre. Cette organisation peut prendre différentes formes : évaluation RH de la mutualisation, conduite et accompagnement au changement, gestion des réorganisations...

Les différentes formes de mutualisations

La mutualisation revêt différentes formes correspondant à divers niveaux d'intégration, pouvant aller jusqu'à des transferts de compétences. Ils impliquent un transfert total à la communauté des moyens nécessaires à l'exercice des compétences concernées. Il ne s'agit donc pas de mutualisation à proprement parler puisque dans ce cadre, l'action de la communauté se substitue à celles des communes, et n'est plus partagée. Les mises à dispositions et les services communs correspondent à un niveau d'intégration intermédiaire. Ces deux modalités impliquent le partage de l'autorité hiérarchique. À ce titre, ces deux dispositifs sont au cœur de la logique de mutualisation des services. Les mises à disposition de services sont réalisées dans le cadre de compétences transférées à la communauté, tandis que les services communs encadrent des mutualisations de services hors compétence, soit principalement des services fonctionnels (ou transversaux).

Les prestations de service consistent en un service rendu par la communauté au bénéfice d'une ou plusieurs de ses communes membres, ou inversement. De fait, la relation contractuelle diverge fondamentalement du champ de définition de la mutualisation des services entre commune et communauté.

La notion de « mutualisation des services » renvoie à l'idée d'une mise en commun des moyens humains entre communes et communauté mais ne bénéficie pas d'une définition juridique précise. Elle regroupe à la fois 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).

La mutualisation de services fonctionnels

A défaut d'une définition juridique précise permettant de définir les services «fonctionnels» du bloc local, il est possible de s'appuyer sur celle qui est applicable aux services fonctionnels des départements et régions : «***des services administratifs ou techniques concourant à l'exercice des compétences des collectivités intéressées sans être directement rattachés à ces compétences***» (article L 5111-1-1 du CGCT). En vertu de l'article L. 5211-4-2 du CGCT, ces services, également appelés «services supports», ne peuvent être mutualisés, entre communes et communauté, uniquement via la création de services communs.

Selon le «***Panorama et enjeux de la mutualisation***» publié par l'AdCF, Maire Conseils et l'ADGCF en janvier 2015, environ 73% des communautés déclaraient à cette époque avoir mutualisé au moins un de leurs services fonctionnels, que ce soit avec la ville-centre, plusieurs communes membres ou l'ensemble d'entre elles.
On constatait que la part de communautés ayant mutualisé certains de leurs services fonctionnels avec leur ville-centre (55%) était à peine plus élevée que celle des communautés qui l'avaient réalisé avec plusieurs de leurs communes (51%). Cet écart de quatre points, était exclusivement dû aux communautés à caractère urbain.

15% des communautés qui mutualisaient tout ou partie de leurs services fonctionnels avec leur ville-centre déclaraient avoir créé une plateforme de services à destination des autres communes membres (28% des communautés à caractère urbain et 12% des communautés de communes). La palette des services concernés semblait assez variée : informatique, assistance juridique, voirie et services techniques, instruction du droit du sol, ressources humaines, etc.

Les mutualisations de services fonctionnels avec plusieurs communes se concentraient sur un nombre plus restreint de types de services : l'entretien des bâtiments, l'entretien des espaces verts, l'instruction du droit du sol, les systèmes d'information et les

marchés publics. On remarquait que dans tous les cas, contrairement à ce qui a pu être observé pour les mutualisations entre communauté et ville-centre, il ne s'agissait ici que de services à vocation technique, sans impact sur les relations politiques au sein du bloc communal.

Les mises à disposition de services

La loi « *MAPTAM* » du 27 janvier 2014 n'ayant pas supprimé les possibilités de mutualisation ascendante, il existe deux grandes configurations de mise à disposition de services :

- la mutualisation ascendante en cas de transfert partiel de compétences à la communauté : depuis la loi du 16 décembre 2010, « ***dans le cadre d'une bonne organisation des services, une commune peut conserver tout ou partie du service concerné par le transfert de compétences, à raison du caractère partiel de ce dernier*** ». Dans ce cas, l'article L 5211-4-1 II du CGCT prévoit que « ***ces services sont en tout ou partie mis à disposition de l'EPCI auquel la commune adhère pour l'exercice des compétences de celui-ci*** ». La mutualisation ascendante est possible uniquement lorsqu'une compétence a été partiellement transférée à la communauté (ex : un transfert d'une partie seulement de la voirie des communes membres du fait de la définition d'un intérêt communautaire).

- la mutualisation descendante : «***Les services d'un EPCI peuvent être en tout ou partie mis à disposition d'une ou plusieurs de ses communes membres, pour l'exercice de leurs compétences, lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services***» (L 5211-4-1 III du CGCT). Ainsi, un EPCI peut mettre à la disposition d'une ou plusieurs de ses communes membres, un ou plusieurs services communautaires, «***dans le cadre d'une bonne organisation des services***».

La diversité des autres modes de mutualisation

En dehors de la mutualisation des services, il existe pour les communautés, toute une palette d'outils et de dispositifs permettant de partager certains coûts et d'améliorer la qualité des services publics.

- Il ressort du panorama publié en 2015 que les groupements de commandes sont utilisés par la majeure partie des communautés (83%) et ce, principalement avec leurs communes membres (75%), et dans une moindre mesure avec une ou plusieurs autres communautés (40%). L'objet de ces groupements de commandes est sensiblement différent s'ils sont réalisés avec les communes membres ou d'autres collectivités. Dans le premier cas, les domaines principalement concernés sont l'achat de fournitures, la voirie et les assurances. Dans le second cas, ces groupements portent davantage sur la réalisation d'études, la gestion des déchets ou l'installation du réseau internet. Ce dispositif semble être mis en pratique essentiellement pour des raisons d'économies budgétaires.

- La partage de matériel entre communes et communautés : «***Afin de permettre une mise en commun de moyens, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut se doter de biens qu'il partage avec ses communes membres selon des modalités prévues par un règlement de mise à disposition, y compris pour l'exercice par les communes de compétences qui n'ont pas été transférées antérieurement à l'établissement public de coopération intercommunale*** » (L 5211-4-3 du CGCT).

- On observe que le recours à ce type de mutualisation est loin d'être négligé par les communautés, même s'il est moins fréquemment utilisé que le groupement de commandes. Selon le panorama publié en 2015, 40,5% des communautés avaient déjà partagé du matériel avec au moins une de leurs communes membres. Cela concernait essentiellement le matériel affecté à la voirie, l'entretien des espaces verts ou l'organisation de festivités.

- La prestation de services : Une proportion à peu près identique de communautés réalise des prestations de services pour le compte de leurs communes membres, soit 42% d'entre elles. Là encore, les communautés à caractère urbain sont plus nombreuses à organiser leur mise en œuvre (64% d'entre elles) que les communautés de communes (36%). La délégation de maîtrise d'ouvrage est le mode de prestations le plus souvent retenu (50%) mais près de 40% des communautés qui l'ont choisie ont également expérimenté une autre forme. On observait en 2015 que la gestion déléguée de services et/ou d'équipements était un peu plus utilisée que la convention de mandat ou la constitution d'une plateforme de services.

Synthèse du rapport «Les rapports des collectivités entre elles et avec leurs groupements»

Comme l'indique Jean-Bernard AUBY, le ***travail d'animation scientifique que la Chaire Mutations de l'Action publique et du Droit Public*** (MADP) accomplit, est placé au service de quatre objectifs :

- Interroger les formes et les méthodes de l'action publique
- Réformer le droit public
- Participer aux débats européens et internationaux sur l'évolution de l'action publique et de son droit
- Contribuer aux réflexions nationales sur les instruments juridiques de la modernisation de l'action publique.

Mardi 6 septembre 2016, la Chaire «***Mutations de l'Action Publique et du Droit Public***» de Sciences po dirigée par le Professeur Jean-Bernard AUBY a officialisé ses partenariats avec l'Assemblée des Communautés de France (AdCF), l'Assemblée des Départements de France (ADF), l'Association des Maires de France (AMF), l'Association des Petites Villes de France (APVF), Régions de France (ARF), France Urbaine, Villes de France et KPMG, pour conduire un projet de recherches intitulé «***les nouveaux rapports juridiques des collectivités territoriales entre elles et avec leurs groupements : pour un dialogue apaisé***».

Les différents signataires de cette convention sont partis du constat que, ''***les changements de périmètre géographique des collectivités territoriales et des EPCI (création de communes nouvelles, fusion d'intercommunalités, création de nouvelles régions, apparition des métropoles, disparition programmée de certains départements,...), comme ceux relatifs à la répartition de leurs compétences ou encore la liberté laissée par le législateur à ces échelons pour s'organiser, incitent les acteurs publics locaux à imaginer des montages juridiques innovants et concertés.***''

Dès lors, ''***contractualisation, délégation, mutualisation, organisation du chef de filât... sont autant de mécanismes juridiques mis à disposition des acteurs institutionnels locaux pour parvenir à structurer l'action publique et à exercer au mieux leurs compétences. Leur généralisation et leur complexité instrinsèque soulèvent de nombreuses interrogations et incitent à les étudier de manière approfondie.***''

Cette étude a été réalisée par Jean-Bernard AUBY, Professeur de droit public à Sciences Po, directeur de la Chaire et Estelle BOMBERGER-RIVOT, Enseignante à Sciences Po et chercheur.

La synthèse provisoire du rapport a été présentée lors d'un colloque au Sénat le jeudi 15 mars 2018.

Extraits de la synthèse

L'objet de l'étude est d'analyser la conception de la mise en œuvre de divers mécanismes que les réformes récentes, notamment la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 et la loi NOTRe du 7 août 2015, ont créé ou encouragé et qui permettent aux collectivités territoriales et à leurs groupements de collaborer autour de leurs compétences respectives : délégations de compétences, transferts de compétences, mutualisations de services, organisation de l'action commune autour d'un chef de file, concertation entre collectivités sur leur action commune, contractualisation.

Un certain état du système et de la distribution de compétences

Les auteurs des différentes lois de distributions des compétences semblent tiraillés entre une vision libérale du système tendant à laisser s'épanouir les initiatives locales, et une volonté d'ordonner le système sur la base d'une notion de blocs de compétences. Cependant, les objets de l'action publique se laissent difficilement séparer les uns des autres. Par ailleurs, le caractère par essence enchevêtré des domaines de l'action publique locale se transforme en nœud gordien dans un système territorial qui ne comporte aucune hiérarchisation entre les niveaux de collectivités.

En dépit de la suppression de la clause générale de compétence, le système territorial recèle des chevauchements de compétences, des situations dans lesquelles plusieurs acteurs locaux peuvent intervenir.

Sens et impacts des pratiques d'ajustement local de l'exercice des compétences

Les mécanismes d'ajustement aident les institutions locales à s'adapter aux mutations de l'architecture territoriale. Ils permettent de rendre acceptable pour certaines communes les bouleversements qu'ont provoqués la généralisation et le redimensionnement

des intercommunalités. Dans les rapports entre le niveau régional et le niveau départemental, ils aident les collectivités à s'adapter à un contexte institutionnel renouvelé, dans lequel le département a perdu un certain nombre de compétences au profit de la région.
Ces mécanismes participent également à la construction dans la durée de systèmes locaux d'organisation. Ces systèmes s'organisent d'une part, autour du pôle intercommunalité/métropole et d'autre part autour du système régional.

L'influence sur les équilibres territoriaux et ses limites

Les accords locaux conclus permettant la mise en œuvre concrète d'une compétence dans une organisation peut fortement varier d'un contexte territorial à l'autre.
Pourtant, les mécanismes d'ajustement de l'exercice des compétences locales ne sont pas toujours suffisants pour adapter l'organisation locale à certaines situations particulières. Ils laissent alors la place à d'autres solutions institutionnelles (communes nouvelles) ou bien à des mécanismes d'ajustement d'une autre nature (pôles métropolitains, contrats de réciprocité…).

Néanmoins, il faut que les ajustements locaux soient assujettis au respect de certains principes généraux :

- Un principe de transparence, imposant qu'à la fois leur élaboration et leurs résultats aient un caractère public
- Un principe démocratique, imposant que tous les acteurs concernés soient consultés.

Décret n°2017-1845 du 29 décembre 2017 relatif à l'expérimentation territoriale d'un droit de dérogation reconnu au préfet

Partant du constat selon lequel «*les porteurs de projets [étaient] confrontés à des situations complexes, ou l'enchevêtrement des règlementations donne lieu à des situations difficilement compréhensibles » et relevant la nécessité de donner « au décideur local des marges de manœuvres pour régler les cas individuels complexes*», le ministère de l'Intérieur a publié le 18 septembre 2017 une feuille de route dans laquelle il s'engageait à donner aux préfets «*la faculté (…) de déroger à la norme règlementaire, pour tenir compte de circonstances locales*».

Le décret n°2017-1845 du 29 décembre 2017 reconnait au profit des préfets, à titre expérimental sur une période de deux ans, un «*droit de dérogation*» local à certaines dispositions réglementaires nationales pour un motif d'intérêt général.

Cependant, ne sont concernés par cette expérimentation, en métropole, que les préfets de deux régions (Pays de la Loire et Bourgogne-Franche-Comté), et ceux de quatre départements (Lot, Bas-Rhin, Haut-Rhin et Creuse). En Outre-mer, celle-ci concerne Mayotte, Saint-Barthélemy et Saint-Martin.
L'article 2 du décret énumère limitativement les matières pour lesquelles les préfets concernés peuvent «*déroger à des normes arrêtées par l'administration de l'État*» lorsqu'ils prennent «*des décisions non réglementaires relevant de sa compétence*».

L'usage de ce pouvoir spécifique est circonscrit aux domaines suivants :

- Construction, logement et urbanisme
- Aménagement du territoire et politique de la ville
- Environnement, agriculture et forêts
- Subventions, concours financiers et dispositifs de soutien en faveur des acteurs économiques, des associations et des collectivités territoriales
- Emploi et activité économique
- Protection et mise en valeur du patrimoine culturel
- Activités sportives, socio-éducatives et associatives.

L'article 3 du décret liste les conditions cumulatives que ces dérogations devront remplir :

- être justifiées par un motif d'intérêt général et l'existence de circonstances locales
- avoir pour effet d'alléger les démarches administratives, de réduire les délais de procédure ou de favoriser l'accès aux aides publiques
- être compatible avec les engagements européens et internationaux de la France
- ne pas porter atteinte aux intérêts de la défense ou à la sécurité des personnes et des biens, ni une atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis par les dispositions auxquelles il est dérogé.

Le décret précise que deux mois avant son terme, les préfets devront adresser aux ministres concernés un rapport d'évaluation qui précisera, notamment, «*la nature et le nombre des dérogations accordées, les motifs d'intérêt général qui les ont justifiées et les effets de l'expérimentation au regard de ses objectifs*» ainsi que les éventuelles contestations et contentieux dont ont pu faire l'objet les dérogations accordées.

3. LE CONTEXTE BUDGETAIRE ET FINANCIER DES COLLECTIVITES

Le rapport de la DGCL : «Les collectivités locales en chiffres» (juin 2017)



La Direction générale des collectivités locales (DGCL) a publié en juin dernier la 27ème édition de son ouvrage «*Les collectivités locales en chiffres*».

Ce rapport rassemble chaque année les «*informations statistiques essentielles*» sur les collectivités, fournit des données sur les structures, les populations, les finances et les personnels de celles-ci. Il se fonde sur les données disponibles au 1er janvier 2017.

Extraits du rapport

Un chapitre introductif présente les chiffres clés des collectivités locales. Le deuxième chapitre porte sur les collectivités territoriales et leur population : 66,1 millions d'habitants en France au 1er janvier 2017, répartis dans 18 régions et collectivités assimilées, 101 départements et 35 416 communes.

Répartition des communes selon leur taille

Taille de la commune	Nombre de communes	Répartition des communes	Répartition de la population	Taille de la commune	Nombre de communes	Répartition des communes	Répartition de la population
Moins de 200 h.	8 923	25,2 %	1,6 %	Moins de 200 h.	8 923	25,2 %	1,6 %
De 200 à 500 h.	9 860	27,8 %	4,9 %	Moins de 500 h.	18 783	53,0 %	6,4 %
De 500 à 2 000 h.	11 340	32,0 %	16,8 %	Moins de 2 000 h.	30 123	85,1 %	23,3 %
De 2 000 à 5 000 h.	3 144	8,9 %	14,7 %	Moins de 5 000 h.	33 267	93,9 %	38,0 %
De 5 000 à 10 000 h.	1 177	3,3 %	12,4 %	Moins de 10 000 h.	34 444	97,3 %	50,3 %
De 10 000 à 20 000 h.	516	1,5 %	10,8 %	Moins de 20 000 h.	34 960	98,7 %	61,1 %
De 20 000 à 50 000 h.	331	0,9 %	15,3 %	Moins de 50 000 h.	35 291	99,6 %	76,4 %
De 50 000 à 100 000 h.	83	0,2 %	8,3 %	Moins de 100 000 h.	35 374	99,9 %	84,7 %
100 000 h. et plus	42	0,1 %	15,3 %	Toutes tailles confondues	35 416	100,0 %	100,0 %

Source : Insee, recensement de la population, population municipale en vigueur en 2017 (millésimée 2014).

Répartition des départements selon leur taille

Taille du département	Nombre de départements	Répartition des départements	Répartition de la population	Taille du département	Nombre de départements	Répartition des départements	Répartition de la population
Moins de 300 000 h.	26	25,7 %	7,9 %	Moins de 300 000 h.	26	25,7 %	7,9 %
De 300 000 à 500 000 h.	24	23,8 %	13,9 %	Moins de 500 000 h.	50	49,5 %	21,8 %
De 500 000 à 800 000 h.	24	23,8 %	23,2 %	Moins de 800 000 h.	74	73,3 %	45,0 %
800 000 h. ou plus	27	26,7 %	55,0 %	Toutes tailles confondues	101	100,0 %	100,0 %

Source : Insee, recensement de la population, population municipale en vigueur en 2017 (millésimée 2014).

Répartition des régions selon leur taille

Taille de la région	Nombre de régions	Répartition des régions	Répartition de la population	Taille de la région	Nombre de régions	Répartition des régions	Répartition de la population
Moins de 1 000 000 h.	6	33,3 %	3,7 %	Moins de 1 000 000 h.	6	33,3 %	3,7 %
De 2 000 000 à 4 000 000 h.	5	27,8 %	23,7 %	Moins de 4 000 000 h.	11	61,1 %	27,4 %
De 4 000 000 à 6 000 000 h.	4	22,2 %	33,5 %	Moins de 6 000 000 h.	15	83,3 %	60,9 %
6 000 000 h. ou plus	3	16,7 %	39,1 %	Toutes tailles confondues	18	100,0 %	100,0 %

Source : Insee, recensement de la population, population municipale en vigueur en 2017 (millésimée 2014).

L'intercommunalité à fiscalité propre au 1er janvier 2017

	Nombre de groupements à fiscalité propre	Nombre de communes regroupées
Métropoles	14	706
Communautés urbaines (CU)	15	624
Communautés d'agglomération (CA)	219	7 282
Communautés de communes (CC)	1 018	26 740
Ensemble des groupements à fiscalité propre	**1 266**	**35 352**
dont groupements à fiscalité professionnelle unique	*1 022*	*28 630*
Métropole de Lyon *		59
Ensemble		**35 411**

Sources : DGCL, Banatic.

** Bien qu'elle soit une collectivité territoriale, la métropole de Lyon est ici prise en compte dans le nombre de communes couvertes par un EPCI à fiscalité propre car elle en exerce les compétences.*

La loi n°2015-292 du 16 mars 2015 relative à «***l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes***» a facilité la création de communes nouvelles en instaurant notamment un pacte financier qui garantit pendant trois ans le niveau des dotations de l'État.

En deux ans, 1760 communes ont ainsi fusionné pour donner naissance à 517 communes nouvelles. Plus de 1200 communes ont été supprimées.
Au niveau de la carte intercommunale, la mise en oeuvre de la loi NOTRe a abouti à un vaste mouvement de fusions : en 2017, on dénombre 1266 EPCI à fiscalité propre, contre 2062 un an plus tôt. Cette diminution est plus importante que celle observée entre 2012 et 2014, années qui correspondaient à la précédente étape de rationalisation de la carte intercommunale, résultant de la loi RCT du 16 décembre 2010. La diminution du nombre de groupements a principalement porté sur ceux de moins de 15000 habitants, dont l'effectif passe de 1225 en 2016 à 342 en 2017.

Entre janvier 2016 et janvier 2017, la diminution du nombre de syndicats a été plus forte que les années précédentes : -7,0%, après -3,4% l'année précédente. Ils sont désormais 11378 contre 12234 en janvier 2016. La diminution a été un peu plus prononcée pour les SIVU (-7,6%) que pour les autres types de syndicats (-5,8%).
Les troisième et quatrième chapitres du rapport portent sur les finances des administrations publiques locales et des collectivités territoriales.

En 2015, les dépenses de fonctionnement des collectivités locales se sont élevées à 169 Md€ et leurs investissements à 47 Md€.

En 2015, les dépenses de fonctionnement des collectivités locales ont de nouveau ralenti : +1,2%, après +2,5% en 2014.
Ce ralentissement provient tout d'abord de celui des frais de personnel, qui concerne tous les niveaux de collectivités. L'année 2014 avait de fait été marquée par une forte hausse des emplois aidés et par des mesures tirant à la hausse les dépenses de personnel (hausse du taux de cotisation employeur de la CNRACL, revalorisation des carrières des agents de catégories C et B) ; en 2015, les effectifs hors contrats aidés ont baissé de 0,3%. Le ralentissement des dépenses de fonctionnement s'explique aussi par la nouvelle baisse des achats et charges externes dans les communes et dans les départements. Il provient enfin de la baisse des dépenses d'intervention dans les communes et de leur ralentissement dans les départements (alors que ces dépenses accélèrent dans les régions).

En 2015, les recettes de fonctionnement ont progressé à un rythme plus rapide qu'en 2014 : +1,3% après +1,0%. Cette accélération provient essentiellement des impôts locaux qui ont augmenté de +4,3%, après +1,8% en 2014, et dans une moindre mesure de la progression plus soutenue des autres impôts et taxes (+6,3% après +5,0% en 2014).

En 2015, les dépenses d'investissement (hors remboursements) ont diminué pour la deuxième année consécutive (8,4%, après 7,7% en 2014). Cette baisse concerne surtout le bloc communal.

Le cinquième chapitre est relatif à la fiscalité locale. Dans le sixième chapitre, sont abordés les concours financiers de l'Etat.

L'enveloppe des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, au sens de l'article 14 de la loi de programmation pour les finances publiques, fait l'objet en 2017 d'une diminution de 2,9 Md€. Cet effort s'inscrit dans le cadre du plan d'économie de 50 Md€ prévu par la France entre 2015 et 2017 pour réduire son déficit budgétaire et se conformer à ses engagements européens. Les collectivités contribuent ainsi au redressement des finances publiques à hauteur de 451 M€ pour les régions, de 1064 M€ pour les départements et de 1036 M€ pour le bloc communal, dont 725 M€ pour les communes et 311 M€ pour les

établissements publics de coopération intercommunale. La baisse des concours financiers aux collectivités a été ralentie en 2017, notamment pour le bloc communal, dont la contribution au redressement des finances publiques s'élevait à 2071 M€ en 2016 (1450 M€ pour les communes et 621 M€ pour les EPCI).
Le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) est de 30,9 Md€. La DGF est répartie entre communes, groupements de communes, départements et régions. En 2017, les communes et groupements de communes perçoivent 59% du total, soit 18,3 Md€, les départements 28% du total, soit 8,6 Md€ et les régions 13% du total, soit 3,9 Md€.

Un focus est réalisé en chapitre 7 sur les élus locaux notamment sur leur âge, sur la part des femmes et sur leur catégorie socioprofessionnelle.
La part des femmes (40,7%) parmi les élus locaux progresse mais reste loin de la parité pour les fonctions exécutives locales.

L'obligation d'alternance stricte hommes/femmes dans la présentation des listes électorales, qui s'appliquait auparavant aux communes de 3500 habitants et plus, a été étendue aux communes de 1000 habitants et plus par la loi n°2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires.

Cette obligation se traduit par des taux de féminisation de 47,8% aux élections régionales et de 48,1% aux élections municipales dans les communes de plus de 1000 habitants. Le taux de féminisation des conseillers départementaux est quant à lui de 50,0%, traduisant mécaniquement l'obligation de présenter des binômes (hommes femmes) sur les listes électorales.
Pour les fonctions de président de conseil régional et départemental et de maire, ces taux restent en revanche plus faibles, même s'ils progressent également. Ainsi, après les élections régionales de 2010, seuls 7,7% des présidents de conseils régionaux étaient des femmes ; cette proportion atteint maintenant 18,8 % après les élections régionales de 2015. Le taux de féminisation des présidents de conseil départemental passe de 6,1% après les élections de 2011 à 8,2% après celles de 2015.
Parmi les maires élus à la suite des dernières élections municipales de 2014, 16,1% sont des femmes. Ce taux de féminisation a lui aussi légèrement progressé : il n'était que de 10,9% après les élections de 2001 et de 13,9% après celles de 2008. Le taux de féminisation est le plus important dans les communes de moins de 500 habitants (17,9%) puis diminue ensuite avec la taille de la commune ; il augmente à nouveau pour les communes de 100000 habitants et plus (14,3%, soit 6 femmes maires sur 42).

Au 1er janvier 2017, près de 60% des maires a 60 ans ou plus. La proportion de conseillers municipaux de 60 ans ou plus est de 34,7%. Cette proportion est plus faible parmi les conseillers départementaux (31,6%) et les conseillers régionaux et territoriaux (21,4%).

Plus de deux maires sur cinq sont retraités, et les agriculteurs restent fortement représentés du fait du nombre élevé des petites communes rurales. Par rapport à leur part dans la population totale, les cadres et professions intermédiaires sont surreprésentés parmi les élus, tandis que les employés et surtout les ouvriers sont sous-représentés.

À l'issue des élections municipales de mars 2014, 60% des maires ont été réélus, soit une proportion équivalente à celle des élections de mars 2008.

Nombre d'élus locaux au 1er janvier 2017 et répartition par âge

Mandats	Effectifs	Répartition par classe d'âge (en %)			
		moins de 40 ans	de 40 à 59 ans	60 ans et plus	Ensemble
Conseillers régionaux et territoriaux	1 910	19,4 %	59,2 %	21,4 %	100,0 %
Conseillers départementaux	4 108	11,3 %	57,1 %	31,6 %	100,0 %
Conseillers communautaires	63 648	4,9 %	42,7 %	52,4 %	100,0 %
Conseillers municipaux	509 575	14,0 %	51,3 %	34,7 %	100,0 %
Dont : maires	35 397	2,3 %	38,0 %	59,7 %	100,0 %
1ers adjoints	34 805	4,5 %	45,3 %	50,2 %	100,0 %
2es adjoints	32 972	6,8 %	49,9 %	43,3 %	100,0 %
Autres adjoints	50 501	7,6 %	50,5 %	41,9 %	100,0 %
Dont : communes de moins de 1 000 habitants	286 801	15,5 %	51,1 %	33,4 %	100,0 %
communes de 1 000 habitants et plus	222 774	12,2 %	51,5 %	36,3 %	100,0 %
Population française de 18 à 99 ans (au 01/01/2017)	52 146 066	33,7 %	33,9 %	32,4 %	100,0 %

Source : ministère de l'Intérieur, bureau des élections et des études politiques (répertoire national des élus) ; Insee, estimations de population.
Champ : France métropolitaine + DOM.

Dans le chapitre 8 consacrée aux effectifs de la fonction publique territoriale (FPT), sont évoqués les mouvements de personnel, les rémunérations et les élections professionnelles.
Au 31 décembre 2015, on compte 1,984 million d'agents rémunérés sur emploi principal dans la FPT. Parmi eux, 1472300 agents sont titulaires, 356000 sont contractuels, 94900 agents bénéficient de contrats aidés et 61000 relèvent d'autres statuts (assistants maternels et familiaux, apprentis, collaborateurs de cabinet).

Entre fin 2014 et fin 2015, les effectifs de la FPT ont progressé de +0,1% (y c. bénéficiaires de contrats aidés), après +1,5% en 2014. Hors contrats aidés, les effectifs diminuent de -0,3%, ce qui constitue une baisse inédite.

À l'inverse, les effectifs de la fonction publique d'État et de la fonction publique hospitalière progressent de +0,2% en 2015 (hors emplois aidés). Les effectifs de la FPT diminuent surtout dans les organismes communaux (communes et établissements associés 1,3%) tandis qu'ils restent dynamiques au sein des EPCI à fiscalité propre (+4,6%). Ces évolutions s'expliquent essentiellement par des mouvements de personnels entre ces deux ensembles : +7500 agents en faveur des EPCI à fiscalité propre. Le nombre de fonctionnaires progresse de +0,3% tandis que le nombre de contractuels diminue de -2,3% ; cette baisse s'explique à la fois par une diminution des entrées de contractuels dans la FPT et une augmentation du nombre de départs.
Les employeurs de la FPT sont nombreux : plus de 47000, dont 11% ne rémunèrent que des agents sur des emplois secondaires ou des contrats aidés.
Hors bénéficiaires de contrats aidés, les organismes communaux et les organismes intercommunaux concentrent plus des trois quarts des effectifs de la FPT et les organismes départementaux près de 20%.

Par rapport aux deux autres versants de la fonction publique, la FPT se caractérise par une forte proportion d'agents de catégorie C (76%) et une faible proportion d'agents de catégorie A (9%). La filière technique et la filière administrative regroupent près de 70% des effectifs territoriaux. La répartition des emplois par filière varie fortement selon le niveau de collectivité.

Les agents de la FPT sont, en moyenne, plus âgés que dans les deux autres versants : 38% ont 50 ans ou plus, contre seulement 32% dans la fonction publique d'État et 29% dans la fonction publique hospitalière.
Les fonctionnaires sont plus âgés que les contractuels.

Dans la FPT, plus de trois agents sur cinq sont des femmes. Elles sont davantage présentes dans les organismes communaux et départementaux.

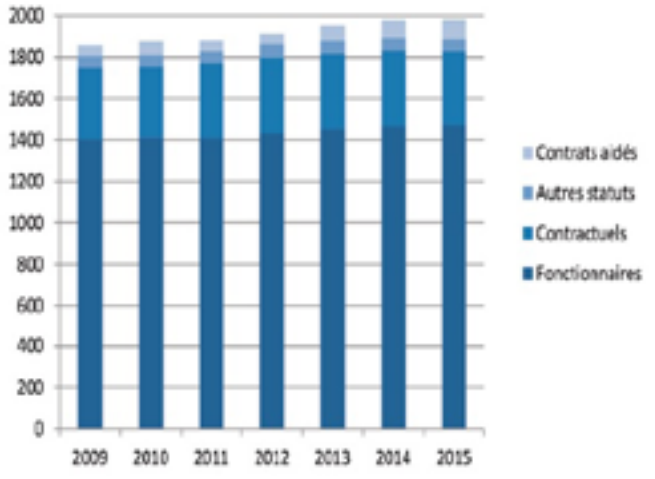
Le salaire net moyen dans la FPT est de 1920 € (hors emplois aidés) en 2015, en progression de +1,0% en un an (en euros constants).

Effectifs dans les trois versants de la fonction publique, par statut
(en milliers)

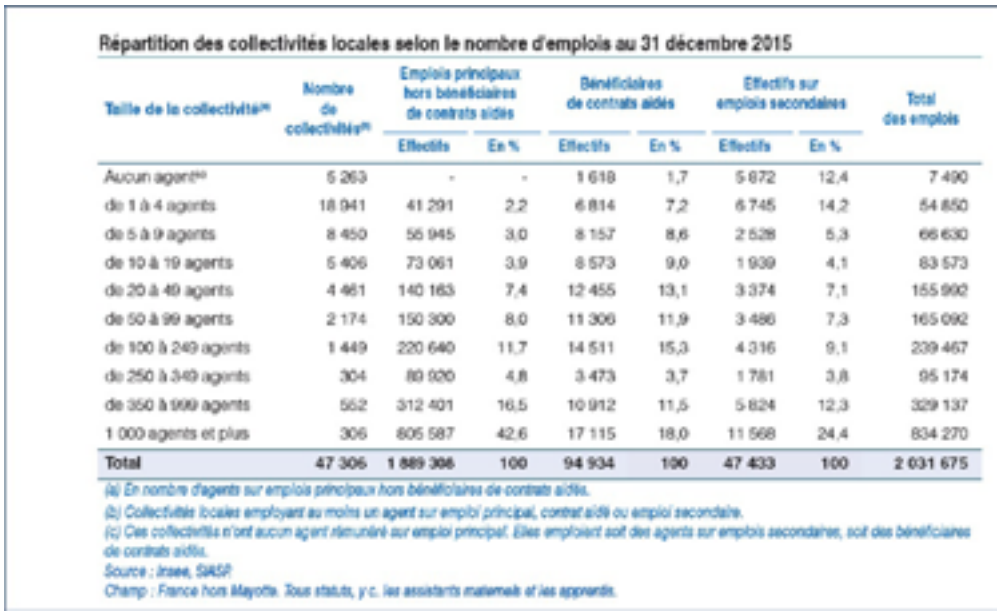
Au 31 décembre :	2013	2014/2013	2014	2015/2014	2015
Total trois fonctions publiques	**5 600,4**	+ 0,7 %	**5 640,7**	+ 0,1 %	**5 648,3**
Fonction publique de l'État	**2 476,5**	- 0,0 %	**2 475,6**	+ 0,1 %	**2 477,5**
Ensemble hors contrats aidés	**2 400,6**	- 0,3 %	**2 392,6**	+ 0,2 %	**2 398,0**
Fonctionnaires	1 529,4	+ 0,6 %	1 537,9	+ 0,3 %	1 542,4
Contractuels	385,5	- 2,6 %	375,7	+ 0,9 %	379,0
Autres	485,7	- 1,4 %	479,1	- 0,5 %	476,7
Contrats aidés	**75,9**	+ 9,4 %	**83,0**	- 4,0 %	**79,4**
Fonction publique territoriale	**1 951,4**	+ 1,5 %	**1 981,5**	+ 0,1 %	**1 984,2**
Ensemble hors contrats aidés	**1 878,7**	+ 0,8 %	**1 894,7**	- 0,3 %	**1 889,3**
Fonctionnaires	1 453,1	+ 1,0 %	1 468,0	+ 0,3 %	1 472,3
Contractuels	362,8	+ 0,4 %	364,2	- 2,3 %	355,9
Autres[a]	62,8	- 0,6 %	62,4	- 2,3 %	61,0
Contrats aidés	**72,6**	+ 19,5 %	**86,8**	+ 9,4 %	**94,9**
Fonction publique hospitalière[b]	**1 172,5**	+ 0,9 %	**1 183,6**	+ 0,3 %	**1 186,6**
Ensemble hors contrats aidés	**1 152,7**	+ 0,7 %	**1 161,1**	+ 0,2 %	**1 163,3**
Fonctionnaires	836,0	+ 0,3 %	838,4	- 0,2 %	836,4
Contractuels	198,7	+ 2,0 %	202,8	+ 1,2 %	205,3
Autres	118,0	+ 1,7 %	119,9	+ 1,4 %	121,6
Contrats aidés	**19,9**	+ 13,3 %	**22,5**	+ 3,6 %	**23,3**

(a) Collaborateurs de cabinet, assistants maternels et familiaux, apprentis.
(b) y c. internes et résidents, non-titulaires sur crédits de remplacement. Non compris les médecins libéraux.
Source : Insee, SIASP.
Champ : France hors Mayotte, emplois principaux, tous statuts (y c. les assistants maternels et les apprentis).

Effectifs de la fonction publique territoriale par statut depuis 2009



Source : Insee, SIASP.
Champ : France hors Mayotte, emplois principaux, tous statuts (y c. les assistants maternels et les apprentis).



Répartition des collectivités locales selon le nombre d'emplois au 31 décembre 2015

Taille de la collectivité[b]	Nombre de collectivités[b]	Emplois principaux hors bénéficiaires de contrats aidés		Bénéficiaires de contrats aidés		Effectifs sur emplois secondaires		Total des emplois
		Effectifs	En %	Effectifs	En %	Effectifs	En %	
Aucun agent[c]	5 263	-	-	1 618	1,7	5 872	12,4	7 490
de 1 à 4 agents	18 941	41 291	2,2	6 814	7,2	6 745	14,2	54 850
de 5 à 9 agents	8 450	56 945	3,0	8 157	8,6	2 528	5,3	66 630
de 10 à 19 agents	5 406	73 061	3,9	8 573	9,0	1 939	4,1	83 573
de 20 à 49 agents	4 461	140 183	7,4	12 455	13,1	3 374	7,1	155 992
de 50 à 99 agents	2 174	150 300	8,0	11 306	11,9	3 486	7,3	165 092
de 100 à 249 agents	1 449	220 640	11,7	14 511	15,3	4 316	9,1	239 467
de 250 à 349 agents	304	89 020	4,8	3 473	3,7	1 781	3,8	95 174
de 350 à 999 agents	562	312 401	16,5	10 912	11,5	5 824	12,3	329 137
1 000 agents et plus	306	805 587	42,6	17 115	18,0	11 568	24,4	834 270
Total	**47 306**	**1 889 306**	**100**	**94 934**	**100**	**47 433**	**100**	**2 031 675**

(a) En nombre d'agents sur emplois principaux hors bénéficiaires de contrats aidés.
(b) Collectivités locales employant au moins un agent sur emploi principal, contrat aidé ou emploi secondaire.
(c) Ces collectivités n'ont aucun agent rémunéré sur emploi principal. Elles emploient soit des agents sur emplois secondaires, soit des bénéficiaires de contrats aidés.
Source : Insee, SIASP.
Champ : France hors Mayotte. Tous statuts, y c. les assistants maternels et les apprentis.

Le chapitre 9 du rapport reprend des éléments de contexte européen, régional et départemental. La dernière partie présente les séries longues, données complémentaires sur les collectivités et établissements publics.

Le rapport de l'observatoire des finances et de la gestion publique locale : «Les finances des collectivités en 2017» (septembre 2017)

La loi NOTRe du 7 août 2015, a renforcé le rôle du Comité des finances locales et de son Observatoire. Ce dernier, renommé Observatoire des finances et de la gestion publique locale, a pour mission d'être un lieu de travail et d'échanges entre tous les acteurs concernés, dans le but de collecter, analyser et partager les données sur les finances et la gestion des collectivités locales, le partage des connaissances, des méthodes et des pratiques étant considéré comme un levier puissant à l'amélioration des politiques publiques.

Extraits du rapport de l'observatoire

L'augmentation des recettes de fonctionnement et la baisse des dépenses

Les dépenses de fonctionnement diminuent de 0,2% en 2016, dans la continuité des ralentissements observés durant les années précédentes. Hormis les frais de personnel qui augmentent de 0,9%, cette diminution concerne toutes les composantes : achats et charges externes, charges financières, dépenses d'intervention. Les groupements à fiscalité propre sont le seul niveau de collectivité pour lesquels les dépenses de fonctionnement ont augmenté en 2016 (+3,6%) ; les départements affichent, en moyenne, une stabilité (+0,1%) et les autres catégories une baisse.

En 2016, malgré la revalorisation du point d'indice de la fonction publique au 1er juillet et l'effet des premières mesures «***Parcours professionnels, carrières et rémunérations***» (PPCR), les frais de personnel n'augmentent que de 0,9%, pour atteindre 60,7 Md€. Les rémunérations brutes des agents représentent les deux tiers de ce montant. Elles progressent de 0,6% en 2016 ; cette croissance est plus marquée pour les rémunérations des titulaires (+0,8%) tandis que celles des contractuels diminuent (-0,3%). Les rémunérations des emplois aidés ne progressent que de 1,3%, après les fortes hausses de 2014 et 2015 liées à des nombreux recrutements.

La baisse des dépenses de fonctionnement en 2016 s'explique également par la nouvelle baisse des achats et charges externes, à un rythme plus soutenu que ceux enregistrés en 2015 et en 2014 (-1,6% après -1,4% et -0,4%). Il provient, enfin, de la baisse des dépenses d'intervention dans les communes et les régions et de leur faible progression dans les départements (+1,1 %).

À l'inverse, les recettes de fonctionnement ont progressé de +0,5% en 2016, marquant cependant un ralentissement par rapport à 2015 (+1,3%). Cette progression modeste provient tout d'abord de la baisse des concours financiers de l'Etat (-8,1%) ; dans ce contexte, les dotations de péréquation départementales progressent cependant de 20 M€ et, dans le bloc communal, la dotation de solidarité urbaine (DSU) augmente de 180 M€ et la dotation de solidarité rurale (DSR) de 117 M€.

La faible progression des recettes de fonctionnement en 2016 s'explique également par le ralentissement des recettes fiscales, qui progressent de +3,0% après +5,0% en 2015. Ce ralentissement concerne à la fois les impôts locaux (+2,5%) et les autres impôts et taxes (+3,7%).

Parmi les impôts locaux, les impôts économiques ont décéléré par rapport à 2015, suite à la faible croissance de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Le produit des taxes ménages a également ralenti. En particulier, les produits de la taxe d'habitation sont presque stables, après la forte progression de 2015 ; en effet, une exonération pour les personnes de condition modeste avait été supprimée en 2015, et a été réintroduite en 2016. Les produits des taxes ménages bénéficient cependant de la hausse des taux du foncier bâti dans 36 départements.

Les autres impôts et taxes sont restés assez dynamiques (+3,7%), en raison principalement de la croissance des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), qui bénéficient d'un marché immobilier porteur mais aussi de la hausse des taux de DMTO de 3,80% à 4,50% dans deux départements (Paris et Mayenne) au 1er janvier 2016. Les recettes de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) marquent en revanche un ralentissement sensible, après une année 2015 marquée par le transfert d'une fraction supplémentaire de TICPE aux régions pour compenser la diminution de la part de taxes d'apprentissage affectées aux régions, ainsi que de nouveaux transferts de compétences dans le cadre de la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie locale.

Alors que l'épargne brute des collectivités locales était en baisse entre 2011 et 2014, elle remonte de 1,7% en 2015, puis croît plus nettement en 2016 (+4,5%), pour s'établir à 28,5 Md€. Cette progression s'explique presque entièrement par l'épargne brute des départements (+20,6%), qui reste cependant à un niveau faible (taux d'épargne brute de 11,8% en 2016). L'épargne brute est en baisse pour les communes et leurs groupements (respectivement de -0,1% et -5,3%), tandis que les régions enregistrent une légère hausse (+2,4%). Toutefois, ces hausses font suite en général à plusieurs années de baisse de l'épargne brute.

La diminution des dépenses et des recettes d'investissement

Malgré la progression de l'épargne brute et plusieurs mesures de soutien à l'investissement, les dépenses d'investissement diminuent pour la troisième année consécutive, quoique de façon moins marquée que les deux années précédentes (-3,0%, après -8,4% en 2015 et -7,7% en 2014). La baisse des subventions versées est la plus forte (-5,9%), tandis que celle des dépenses d'équipement est plus modérée (-0,9%). La diminution concerne tous les niveaux de collectivités, mais à des degrés différents.

En rupture avec les exercices précédents, les dépenses d'investissement des régions ont connu une importante contraction en 2016 (-6,1%) ; la baisse concerne à la fois les régions fusionnées et les autres. Les départements ont, pour la septième année consécutive, continué de diminuer leurs investissements (-5,7%) ; le rythme en 2016 est toutefois plus modéré que celui de 2015. Dans le bloc communal, les investissements ont baissé pour la troisième année consécutive ; ce dernier recul (-0,6%) est cependant faible comparé à ceux des deux années précédentes.

Les recettes d'investissement baissent de 9,0% en 2016. En 2016, comme en 2015, les ressources propres des collectivités (épargne brute et recettes d'investissement hors emprunts) sont supérieures à leurs dépenses d'investissement (taux de couverture de 103,8% en 2016). Autrement dit, les collectivités locales dégagent une capacité de financement en 2016, à hauteur de 1,7 Md€. Ce taux de couverture est pour la seconde année consécutive en augmentation, mais de seulement +1,8 point, après +10,5 points en 2015.

Si les collectivités locales dégagent globalement une capacité de financement en 2016, la situation est variable selon le niveau de collectivités. En particulier, les régions ont un besoin de financement de 1,4 Md€, de même que les groupements à fiscalité propre (0,1 Md€) mais aussi les communes de plus de 100 000 habitants. Cette situation aboutit à une hausse du fonds de roulement des collectivités locales et à une limitation de l'accroissement de leur encours de dette. Ce dernier atteint ainsi 148,5 Md€ en 2016, en hausse de 1,8%, après +2,8% en 2015. C'est pour les régions que la dette progresse le plus rapidement (+6,9% à périmètre identique entre 2015 et 2016), tandis que la dette des départements est stable (-0,1%).
Le taux d'endettement, mesuré par le ratio « ***dette/recettes de fonctionnement*** », atteint 75,4% pour l'ensemble des collectivités). Il progresse surtout pour les régions, où son niveau est particulièrement élevé (109,1%). Le taux d'endettement des départements se situe à un niveau structurellement bas (51,0% en 2016) en raison du poids prépondérant de la section de fonctionnement dans leurs budgets.

Le rapport de la Cour des Comptes : Les finances publiques locales 2017

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

Le rapport mettait en évidence quatre principaux éléments :

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

La Cour des comptes a rendu public le 11 octobre 2017 son cinquième rapport annuel sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales. Ce rapport, destiné au Parlement et au Gouvernement, est le fruit d'un travail commun avec les chambres régionales des comptes (CRC).

En 2017, le rapport porte sur :

- L'évolution de la situation financière des collectivités locales
- La fiabilité des comptes publics locaux
- L'état d'avancement de la réforme territoriale
- La situation financière des collectivités des départements d'outre-mer
- L'impact des dépenses sociales sur l'équilibre financier des départements

L'évolution de la situation financière des collectivités locales

Malgré la réduction, pour la troisième année consécutive, de leur dotation globale de fonctionnement (DGF), qui a diminué de 20% depuis 2013, l'exercice 2016 s'est soldé par une nette amélioration de la situation financière des trois catégories de collectivités locales, dont l'épargne brute s'est stabilisée ou redressée. Les efforts de gestion constatés ont permis de ralentir (bloc communal), stabiliser (départements) voire réduire (régions) leurs charges de fonctionnement. Pour autant, leur situation financière reste fragile et très diverse au sein même de chaque catégorie de collectivités.

Dans l'ensemble, les communes et leurs groupements ont pu, grâce à leurs efforts de gestion, presque stabiliser leurs charges de fonctionnement (+0,8%) en ralentissant fortement leurs dépenses de personnel (+1,1%) et en réduisant presque tous les autres postes de dépenses. Ainsi, malgré le moindre dynamisme de leurs recettes fiscales et la nouvelle baisse de la DGF, elles ont pu éviter une dégradation de leur épargne brute (+0,2%) et préserver leur niveau d'investissement (-0,2%).

Grâce à la forte croissance de leurs recettes fiscales (+4,4%), les départements ont bénéficié globalement d'une progression sensible de leurs produits de fonctionnement (+2,1%) en dépit de la nouvelle baisse de la DGF.

De plus, la croissance ralentie quoiqu'encore vive de leurs dépenses sociales (+2,1%) et des économies réalisées sur tous les autres postes de dépenses, notamment en matière de ressources humaines, leur ont permis de stabiliser leurs charges de fonctionnement (+0,1%) d'une part, et d'améliorer leur épargne brute (+20%), et plus encore leur épargne nette (+31%), d'autre part. Cependant, malgré un autofinancement net accru (+13%), le recul de leurs dépenses d'investissement, ininterrompu de 2009 à 2016, s'est poursuivi.

Sous l'effet conjugué de la nouvelle réduction de la DGF et du ralentissement de leurs recettes fiscales, les régions ont vu leurs produits de fonctionnement stagner (-0,03%). Elles sont toutefois parvenues à redresser leur épargne brute (+4,1%) grâce à la maîtrise de leurs charges de fonctionnement (-1,1%) due à la quasi-stabilisation de leur masse salariale et à la contraction de leurs autres charges (hormis les achats de biens et services). Cependant, leur autofinancement net a continué de s'éroder. Elles ont réduit leurs investissements pour la première fois depuis 2012 sans pour autant parvenir à stabiliser l'encours de leur dette (+6,1%).

En 2017, en dépit d'une nouvelle baisse de la DGF, la contrainte financière pesant sur les collectivités locales est moins forte, grâce principalement au dynamisme de la fiscalité.

Cependant, l'impact des «***normes***» nouvelles devrait être plus important qu'en 2016, de l'ordre de 1 Md€, du fait particulièrement des mesures générales prises en matière de rémunération avec la revalorisation du point d'indice de la fonction publique et l'entrée en application des premières mesures du protocole «***Parcours professionnels, carrières et rémunérations***» (PPCR). En outre, les coûts de transition liés à la mise en œuvre de la réforme territoriale vont faire sentir leurs effets sur l'évolution des dépenses des collectivités et ne pas en faciliter la maîtrise.

Encore récent, le mouvement de maîtrise des finances publiques locales doit être poursuivi et amplifié. Il est possible d'y parvenir par une triple action sur l'organisation institutionnelle des collectivités locales, leur gestion et leurs relations avec l'État.
La contribution au redressement des comptes publics demandée aux collectivités locales depuis 2014 a fait la démonstration de son efficacité et doit être poursuivie. Cependant, elle ne peut plus prendre uniquement la forme d'une baisse uniforme des concours financiers de l'État. Les leviers d'action employés par l'État pour infléchir la trajectoire des finances publiques locales doivent être adaptés.

Le dialogue entre l'État et les élus locaux reste encore à approfondir en ce qui concerne la trajectoire financière des collectivités territoriales.

La fiabilité des comptes publics locaux

La qualité des comptes publics est une exigence constitutionnelle qui s'impose aux collectivités locales. Les chambres régionales et territoriales des comptes y sont très attentives au cours de leurs contrôles. Sans régularité et sincérité des comptes ou image fidèle du patrimoine, la performance de la gestion peut difficilement être appréciée. Le rapport cite des voies d'amélioration en la matière. Il rend également compte de l'état d'avancement de l'expérimentation de la certification des comptes publics locaux, dont la Cour des comptes est chargée de 2017 à 2022.

L'état d'avancement de la réforme territoriale

Le rapport donne une première photographie de la mise en œuvre de la réforme territoriale résultant de plusieurs textes législatifs, dont la loi MAPTAM de janvier 2014 et la loi NOTRe d'août 2015. Le nombre des régions métropolitaines a été réduit, un nouveau statut a été donné aux métropoles et la carte des groupements intercommunaux a été fortement resserrée. Toutefois, contrairement à l'ambition initiale, cette réforme n'a pas simplifié l'architecture institutionnelle locale. Aucun niveau d'administration n'a été supprimé.

L'enchevêtrement des compétences des collectivités demeure une réalité même si la clause générale de compétence a été retirée aux départements et aux régions.

Les transferts des compétences des départements vers les régions et les métropoles ont été limités au regard du projet de loi NOTRe qui prévoyait de transférer des pans entiers de compétences vers les régions (voirie, collèges, transports). Finalement, seuls l'ont été les transports, essentiellement interurbains et scolaires, pour un montant, en charges transférées, de 2,28 Md€, soit 3,9% des dépenses de fonctionnement des départements et 10% de celles des régions. Les transferts aux métropoles, laissés dans une large mesure à la discrétion des collectivités, se sont faits a minima et ne représentent que 160 M€, soit 0,3% des dépenses de fonctionnement des départements et 2,6% des recettes de fonctionnement des métropoles.

Alors que les nombreux chantiers administratifs ouverts par la réforme territoriale sont toujours en cours au sein des collectivités, la Cour engage à la vigilance sur les risques de surcroît de dépenses liés à l'harmonisation par le haut de certains coûts de gestion en cas de regroupement ou de fusion (intercommunalités, régions).

17 recommandations à l'attention de l'État et des collectivités territoriales sont formulées. Pour les collectivités territoriales, les recommandations sont notamment les suivantes :

- Poursuivre les efforts de gestion déjà engagés, notamment par une meilleure maîtrise des effectifs
- Prévoir dans le rapport d'orientation budgétaire des nouvelles régions, EPCI fusionnés et communes nouvelles, une évaluation de l'impact financier de la fusion identifiant les coûts de transition, les économies réalisées et les surcoûts pérennes
- Evaluer le caractère reproductible de la création de la métropole de Lyon à partir d'un bilan de son impact en termes d'efficacité et d'efficience des politiques publiques métropolitaines et départementales
- Réduire les charges de personnel en agissant à la fois sur les effectifs et sur les conditions d'attribution de la majoration de traitement.

La loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques 2018-2022

La loi de programmation pluriannuelle des finances publiques (LPFP) 2018-2022, obligation constitutionnelle périodique depuis la révision de 2008, détermine les orientations pluriannuelles des finances publiques à moyen terme et s'inscrit dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.

La LPFP pour 2018-2022 matérialise une double volonté :

- Diminuer la part du secteur public dans le PIB
- S'engager dans une démarche de désendettement de l'Etat et des collectivités.

Le projet de loi initial prévoyait un encadrement sans précèdent des finances des collectivités en vue de contenir le déficit public. La version finale a été sensiblement amendée, bien qu'il subsiste pour les plus grandes collectivités une contrainte forte en fonctionnement.

La loi prévoit le retour à l'équilibre des finances publiques à horizon 2022, avec une baisse de plus de 3 points de la dépense publique dans le PIB combinée à une réduction d'environ 1 point du poids des prélèvements obligatoires. Ces évolutions doivent ainsi permettre de ramener en 5 ans le déficit public à un niveau proche de l'équilibre et de réduire de 5 points l'endettement public rapporté à la richesse nationale.

Pour 2017, le Haut conseil des finances publiques, dans un avis publié en avril de la même année, avait souligné que la France afficherait, pour la première fois depuis 10 ans, un déficit public inférieur au seuil de 3% du PIB (2,9 % attendus). Ce faisant, elle s'exonèrerait du risque de sanctions européennes. Elle n'en demeure pas moins tenue de viser un quasi-équilibre à moyen terme. C'est ce qu'envisage la loi de programmation en projetant un solde public français de -0,3% du PIB à l'horizon 2022 et en détaillant les moyens d'y parvenir ainsi que les contributions de chaque bloc d'administrations.

L'Etat s'avère responsable du déficit actuel de la sphère publique française : en 2017, tout comme en 2016, les bloc local et social auront chacun été excédentaire de 0,1% à 0,2% du PIB (autour de 3 Mds €).

Mais l'Etat (-3,2% en 2017) se considère dans l'incapacité de rééquilibrer son budget d'ici 2022. Il attend donc des administrations locales et sociales qu'elles dégagent des excédents à même de compenser l'essentiel de son déficit (-1,8% en 2022).

Le premier objectif de la loi est le désendettement. Concrètement, les administrations locales sont censées s'orienter vers un désendettement de 0,7% du PIB en 2022 (la loi parle d'«***amélioration de leur besoin de financement***»), soit 18 à 19 Mds €, dont environ 16 Mds € échoient aux collectivités.

Chaque année, en partant des 3 Mds € de 2017, l'effort devra être intensifié de 2,6 Mds € : 5,6 Mds € de désendettement en 2018, 8,2 Mds € en 2019 et 16 Mds € en 2022, soit 13 de plus qu'aujourd'hui.
L'article 13 de la loi du 22 janvier 2018 précise qu'à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires, chaque collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales présente désormais ses objectifs concernant :

- L'évolution des dépenses réelles de fonctionnement

- L'évolution du besoin de financement annuel (emprunts - remboursements).

Ces éléments prennent en compte les budgets principaux et annexes

Le gouvernement souhaitait éviter que le désendettement ne s'opère via une compression de l'investissement. C'est la raison pour laquelle la loi vient apporter des précisions quant à la maitrise des dépenses de fonctionnement. Ainsi, l'objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales correspond à un taux de croissance annuel de +1,2% appliqué à une base de dépenses réelles de fonctionnement en 2017, en valeur et périmètre constant.

C'est la différence entre la moyenne enregistrée précédemment (+2,5% par an) et l'objectif fixé qui devra permettre de dégager 13 Mds d'euros en 5 ans.

Pour les départements et la métropole de Lyon, la masse des dépenses supplémentaires au-delà de 2% des dépenses sociales n'est pas prise en compte dans le calcul de l'évolution de l'ensemble des dépenses réelles de fonctionnement. Il s'agit des dépenses réalisées au titre du revenu de solidarité active (RSA), d'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de la prestation de compensation du handicap.

La loi prévoit également un plafond de capacité de désendettement. La capacité de désendettement d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales est définie comme le rapport entre l'encours de dette à la date de clôture des comptes et l'épargne brute de l'exercice écoulé ou en fonction de la moyenne des trois derniers exercices écoulés. Ce ratio prend en compte le budget principal. Il est défini en nombre d'années. L'épargne brute est égale à la différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement. Lorsque l'épargne brute d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales est négative ou nulle, son montant est considéré comme égal à un euro pour le calcul de la capacité de désendettement.

Ainsi, pour chaque type de collectivité territoriale ou de groupements, le plafond national de référence est de :

- 12 années pour les communes et pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre
- 10 années pour les départements et la métropole de Lyon
- 9 années pour les régions, la collectivité de Corse, les collectivités territoriales de Guyane et de Martinique.

L'article 29 prévoit un mécanisme d'encadrement des dépenses de fonctionnement des collectivités.
Ce mécanisme repose sur la conclusion par certaines collectivités de contrats avec l'État visant à consolider leur capacité d'autofinancement et à organiser leur contribution à la réduction des dépenses publiques et du déficit public, au cours de la période de 2018 à 2020.

Les collectivités entrant dans le champ de la contractualisation sont les suivantes :

- Régions et départements
- La collectivité unique de Corse
- La Métropole de Lyon
- Les communes / EPCI dont les dépenses réelles de fonctionnement du budget principal 2016, recalées au périmètre de la collectivité en 2018 (en cas de fusions...) dépassaient 60 millions d'euros.

Celles parmi les 322 collectivités désignées par la loi qui ne voudraient pas signer la contractualisation se verront notifier d'office leur trajectoire financière par le préfet.

Les collectivités hors de l'application de ces dispositions pourront demander à mettre en place des contrats.

Par ailleurs, toutes les collectivités sans contrat, obligatoires ou choisis, sont soumises à l'obligation de fixer et de présenter leurs objectifs en matière de limitation des dépenses de fonctionnement.

Les contrats comporteront :

- Un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement
- Un objectif d'amélioration du besoin de financement

- Une trajectoire d'amélioration pour les collectivités et établissement dont la capacité de désendettement dépasse le plafond de référence en 2016.

Les contrats devront être conclus au plus tard à la fin du premier semestre 2018 pour une durée de 3 ans, bien que des avenants modificatifs peuvent être introduits sur demande de l'une ou l'autre des parties. Les contrats sont signés par le représentant de l'Etat et par le maire ou le président de l'exécutif local, après approbation de l'assemblée délibérante.

S'agissant des sanctions en cas de non-tenue des objectifs financiers, seul sera finalement sanctionnable l'objectif de maîtrise des dépenses de fonctionnement du budget principal (nettes des reversements de recettes).

A l'issue du débat parlementaire, le Gouvernement s'est résolu à retirer du texte :

- la pénalisation financière de l'absence ou de l'insuffisance de désendettement, renoncement qui peut surprendre vu de l'ampleur des ambitions affichées
- la mise sous tutelle initialement prévue des collectivités dont le ratio de désendettement excédait durablement le plafond des 9 à 12 ans
- l'intégration des budgets annexes.

Une collectivité pourra donc affecter l'épargne qu'elle tire de sa discipline en fonctionnement à gager de la dette supplémentaire, elle n'encourra nulle pénalité.

La norme moyenne de dépenses de fonctionnement (1,2%) sera quant à elle modulée en fonction de 3 critères limitatifs, chacun susceptible de procurer une majoration ou une minoration de 0,15 point :

- la croissance démographique entre 2013 et 2018 ou croissance de la moyenne annuelle de logements autorisés ayant fait l'objet d'un permis de construire
- le revenu moyen par habitant ou proportion de population résidant dans les quartiers prioritaires au sens de la politique de la Ville
- la tenue des dépenses réelles de fonctionnement entre 2014 et 2016.

D'ici à 2020, les dépenses de fonctionnement du budget principal de chacune des 322 plus grandes collectivités vont devoir suivre une pente maximale de 0,75% et 1,65% par an, sous peine de sanction financière.

Le dépassement de la trajectoire autorisée de dépenses de fonctionnement déclenchera un prélèvement de l'Etat sur les recettes fiscales (et non plus sur dotations), calculé de la manière suivante :

- Collectivités ayant contractualisé : 75% du dépassement de la trajectoire avec un plafond de 2% des recettes réelles de fonctionnement
- Collectivités dans le champ de la contractualisation automatique et qui auraient refusé de signer : 100% du dépassement de la trajectoire avec un plafond identique de 2% des recettes réelles de fonctionnement.

A contrario, le respect de la trajectoire financière donnera accès à une majoration de dotation de soutien à l'investissement local (DSIL).

Enfin, l'article 16 de la loi de programmation prévoit que d'ici à 2022, les concours financiers de l'Etat aux collectivités, hors FCTVA, TVA et fonds économique des régions (qui s'éteint au-delà de 2018), seront figés à 38,1 Mds€.

En l'état actuel, l'Etat semble donc exclure donc toute réactivation des baisses de DGF (27 Mds € sur les 38,1). Par ailleurs, sont exclus de cette enveloppe «***normée***» le FCTVA et la TVA des régions ; ainsi, leur hausse (éventuelle) ne viendra pas comprimer les dotations.

Par sa décision n°2017-760 DC du 18 janvier 2018, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, dont il avait été saisi par deux recours, formulés par des députés et par des sénateurs.

Le mécanisme d'encadrement des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales institué par l'article 29 de la loi était notamment contesté.

Le Conseil constitutionnel a estimé que l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques justifiait les mesures d'encadrement des dépenses locales, et qu'à ce titre, le dispositif contractuel prévu à l'article 29 ne portait pas atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales. La procédure d'adoption au Parlement du mécanisme qui doit concrétiser le pacte de confiance entre l'État et les collectivités a été jugée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel.

Le Conseil constitutionnel n'a par ailleurs soulevé aucune autre question de conformité à la Constitution concernant la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Le dispositif de contractualisation entre l'Etat et les collectivités visant à un encadrement de la dépense publique, tel que défini dans les articles 13 et 29 de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, est appelé à se mettre en place rapidement. Le Gouvernement envisage une signature des contrats avant le 30 juin 2018.

Instruction interministérielle relative à la mise en œuvre des articles 13 et 29 de la loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022

La circulaire interministérielle du 16 mars 2018 apporte des précisions quant à la mise en œuvre de la loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 et au calendrier à respecter.

La conduite de la négociation avec les collectivités doit permettre de prendre en compte les circonstances tout en assurant le respect de l'objectif d'évolution de 1,2% des dépenses réelles de fonctionnement au niveau national. A cet égard, la loi a prévu des critères de modulation pour tenir compte des spécificités locales.

Les préfets seront chargés de la mise en œuvre et du suivi de ces contrats.

La première partie de la circulaire rappelle le contexte de la mise en place du dispositif de contractualisation et les objectifs fixés dans la loi de programmation.

Les collectivités territoriales concourront aux efforts à due proportion de la part des administrations publiques locales dans la dépense publique globale, soit environ un sixième. Il en résulte un objectif de maîtrise des dépenses de fonctionnement des collectivités de 13 milliards d'euros sur cinq ans.

La circulaire précise que l'ensemble des collectivités est concerné par ces dispositions et que le débat sur les orientations budgétaires (DOB) devra prendre en compte ces objectifs.

En application de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, les collectivités et EPCI dont les dépenses de fonctionnement dépassent les 60 millions d'euros par an pourront signer un contrat avec l'État, d'ici au 30 juin, par lequel ils s'engagent à ne pas dépasser un taux de croissance des dépenses de fonctionnement de 1,2 % par an, inflation comprise. Ce taux peut être légèrement modulé, à la baisse ou à la hausse : trois critères (démographie, revenu moyen par habitant et efforts faits ces dernières années en matière de maîtrise des dépenses) pourront donner lieu à un bonus ou un malus de 0,15%. Par exemple, une commune dont la démographie a été très dynamique entre 2014 et 2016 verra son taux porté à 1,35% au lieu de 1,2%.
Ces objectifs concernent uniquement le budget principal et non les budgets annexes ou autonomes.

322 collectivités entrent dans le champ de la démarche de contractualisation que les préfets doivent initier. Parmi celles-ci figurent l'ensemble des départements et des régions, 145 communes et 62 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. La liste complète desdites collectivités figure en annexe de l'instruction du 16 mars 2018.

Par ailleurs, comme le prévoit le troisième alinéa de l'article 29, les autres collectivités territoriales ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent également solliciter la conclusion d'un contrat. La réponse à cette demande est laissée à l'appréciation du préfet.

Les contrats sont conclus entre le représentant de l'Etat dans la région ou le département et chacune des collectivités concernées par le dispositif se situant dans son ressort territorial.

Le contrat fixe des objectifs à la collectivité en matière d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, de réduction du besoin de financement et, pour certaines collectivités, de capacité de désendettement.

La collectivité pourra, si elle le souhaite, décrire ou décliner des actions (de modernisation, de mutualisation, etc.) mises en œuvre pour atteindre l'objectif. Il ne s'agit en aucun cas d'une obligation, la collectivité demeurant seule juge des moyens employés pour atteindre l'objectif.

La circulaire du 16 mars 2018 rappelle la notion de dépenses réelles de fonctionnement. Les dépenses réelles de fonctionnement s'entendent comme le total des charges nettes de l'exercice considéré entraînant des mouvements réels au sein de la section de fonctionnement de la collectivité ou de l'établissement.

En cas de non-respect de leurs engagements, les collectivités se verront appliquer une sanction sous forme de «***reprise financière***» : l'écart entre les objectifs et les dépenses réelles sera constaté chaque année, et l'État «***reprendra***» la différence – en ne versant pas la somme correspondante sur le compte d'avance des collectivités concernées.

Si l'objectif des 1,2% est obligatoire pour les 322 collectivités, la signature du contrat ne l'est pas. Mais celles qui n'ont pas signé se verront appliquer une sanction plus dure : pour celles-ci, la totalité de l'écart entre les objectifs et les dépenses réelles sera récupéré par l'État.

Pour les collectivités ayant contractualisé, ce sera 75%. Dans tous les cas, la reprise est limitée à 2% des recettes réelles de fonctionnement.

Les collectivités qui auront respecté le contrat «***pourront***», sur décision du préfet et à partir de 2019, bénéficier d'une majoration du taux de subvention des projets financés par la DSIL (dotation de subvention à l'investissement local). Le bonus n'est donc pas automatique et dépend de la décision du préfet.

L'une des parties au contrat peut demander la conclusion d'un avenant modificatif. Celui-ci peut porter sur l'ensemble des éléments inscrits au contrat, à l'exception des données dont la définition est prévue par la loi. La signature d'un avenant peut être recommandée en particulier en cas d'évolution des compétences de la collectivité ou de changements de périmètre affectant le budget principal (changement de mode de gestion, budget annexe).

Le préfet constate chaque année l'écart entre l'objectif fixé dans le contrat et les dépenses réellement exécutées

La circulaire indique qu'il conviendra d'organiser au minimum une réunion par an avec la collectivité ou l'EPCI pour suivre la réalisation des objectifs fixés dans le contrat. Il est toutefois recommandé de convenir d'un rythme plus fréquent de rencontre. La périodicité des réunions devra figurer dans les clauses du contrat.

En l'absence de signature de contrat, lorsque le niveau maximal des dépenses de fonctionnement a fait l'objet d'une notification du préfet à la collectivité ou aux EPCI, les préfets sont également invités à convier la collectivité ou l'EPCI à un échange de vues sur ses perspectives financières au moins une fois par an.

Il importe d'organiser une rencontre dans les semaines qui suivront la publication des comptes de gestion 2018 (en avril 2019), 2019 (en avril 2020) et 2020 (en avril 2021) afin de constater l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement de la collectivité ou de l'EPCI.

Les objectifs d'amélioration du besoin de financement et de la capacité de désendettement ne sont pas concernés par l'application d'un mécanisme de reprise financière mais doivent néanmoins faire l'objet d'un examen attentif lors de cette rencontre.

Cet examen partagé doit permettre de prendre en compte les éléments susceptibles d'affecter la comparaison des dépenses réelles de fonctionnement sur plusieurs exercices (V de l'article 29), en particulier :

- les changements de périmètre budgétaire, comme la création d'un budget annexe

- les changements de périmètre géographique, comme la modification des limites territoriales d'un EPCI à fiscalité propre ou la création d'une commune nouvelle
- les transferts de compétences entre collectivités (par exemple, le transport scolaire pour les départements et les régions) et de charges entre la commune et son EPCI à fiscalité propre
- la survenance d'éléments exceptionnels affectant significativement le résultat. Il s'agit d'événements imprévisibles et extérieurs aux parties, par exemple une catastrophe naturelle de très grande ampleur ayant un impact majeur sur les dépenses de fonctionnement de la collectivité ou de l'EPCI à fiscalité propre ou encore un ressaut important dans le niveau des fonds européens alloués à une région.

Conformément à la loi, de tels éléments sont bien entendu pris en considération même dans le cas où la collectivité ou l'EPCI n'a pas signé de contrat.

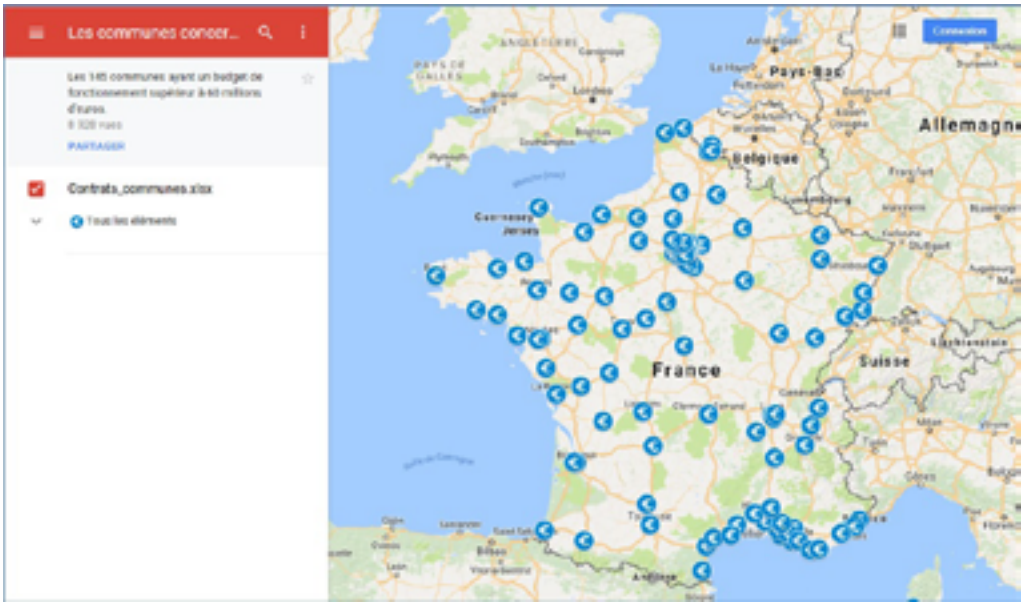
A l'issue de cet examen partagé, la loi confie au préfet le soin d'activer le mécanisme de reprise financière si ce dernier constate un dépassement de l'objectif annuel fixé par le contrat. Les observations du préfet devront faire l'objet d'un courrier avec accusé de réception adressé au maire ou au président de l'exécutif local.

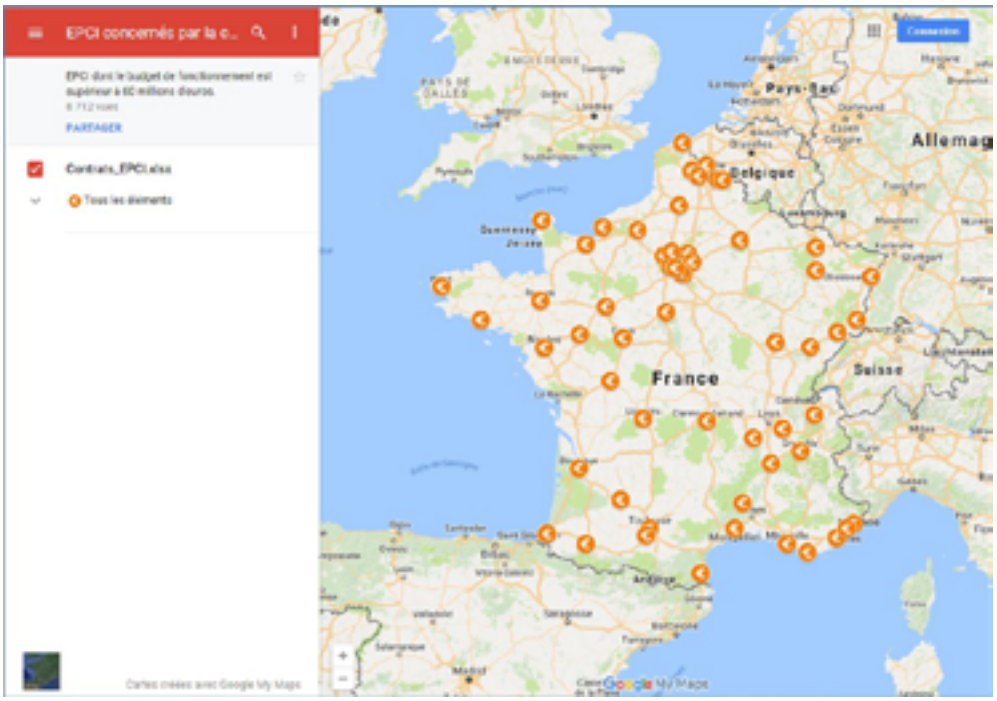
Ce courrier comprendra :

- un rappel du montant des dépenses exécutées, le cas échéant, après prise en compte des éléments susceptibles d'affecter la comparaison sur plusieurs exercices
- le sens de la proposition du préfet
- sa motivation explicite, fondée sur des analyses chiffrées
- le montant de l'écart entre les dépenses exécutées et les dépenses prévues au contrat
- s'il y a lieu, le montant de la reprise financière envisagée.

Ce courrier invitera la collectivité ou l'EPCI à présenter ses observations dans un délai d'un mois.

Cartographie des 322 collectivités et établissements publics dont le budget de fonctionnement est supérieur à 60 millions d'euros (source : AMF)





4. LES REFLEXIONS ENGAGEES EN MATIERE D'EVOLUTION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Le rapport IGA CGEFI «Revue de dépenses – actes de gestion en matière de ressources humaines des collectivités territoriales» (novembre 2017)

Une revue de dépenses portant sur les actes de gestion en matière de ressources humaines des collectivités territoriales a été réalisée en 2017, conjointement par l'Inspection générale de l'administration (IGA) et le Contrôle général économique et financier (CGéfi).

Ce rapport, publié le 15 novembre 2017, a pour ambition d'interroger la manière dont les collectivités territoriales peuvent rationaliser et optimiser leur fonction ressources humaines dont le poids varie entre 1,7 et 2,4% de l'ensemble des personnels et dont le coût est estimé à environ 1,7 Md€, soit 0,7% de leurs dépenses totales.

Si la mission a pu identifier des bonnes pratiques à diffuser en massifiant grâce au réseau des centres de gestion, en poussant la mutualisation à tous les niveaux et en tirant parti de la numérisation pour dématérialiser, elle a également proposé d'amplifier le mouvement de simplification des normes, des procédures et des contrôles.

Par ailleurs, la clarification des flux financiers entre les organes de la fonction publique territoriale, la structuration progressive du réseau des Centres de Gestion et la couverture généralisée des agents favoriseraient les synergies et les mutualisations.

La mise en œuvre des 22 recommandations proposées pourrait conduire à une économie cumulée en année pleine de 250 M€, soit plus de 10% des dépenses affectées à la gestion des ressources humaines des collectivités territoriales.

Selon la mission, le poids de la fonction RH dans les effectifs des agents territoriaux varierait entre 1,7 et 2,4% de l'ensemble des personnels et son coût total est estimé en 2014 à environ 1,7 Md€, soit 1,1% des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales et 0,7% de leurs dépenses totales.

La mission note qu'il existe un certain nombre de bonnes pratiques à diffuser. Ces bonnes pratiques suivent principalement trois vecteurs.

Tout d'abord, la mission souligne que les Centres de Gestion (CDG) auxquels sont affiliés obligatoirement 90% des communes et qui accomplissent des actes de gestion pour près de la moitié des agents de la fonction publique territoriale sont sources de bonnes pratiques et de leur diffusion. Ils constituent un réseau coordonné de compétences et d'expertises, garant d'une grande sécurité juridique.

La mission souhaite encourager le développement de prestations de services communs telles que proposés par les Centres de Gestion qui attirent de plus en plus de collectivités non affiliées. C'est un gage de qualité et de massification et donc, à terme, de réduction de coûts.

Ensuite, la réforme territoriale et l'obligation d'élaboration des schémas de mutualisation offrent une véritable opportunité pour promouvoir le partage de fonctions RH entre collectivités, entre niveaux de collectivités et entre Centres de Gestion eux-mêmes.

Enfin, le développement du numérique et les progrès de la dématérialisation permettent d'envisager, par l'industrialisation des processus, des économies substantielles de supports et de moyens de traitement pour l'édition des bulletins de paie ou la gestion de certains dossiers administratifs par exemple. Encore faut-il qu'un travail préalable de standardisation des systèmes d'information soit réalisé pour garantir leur interopérabilité dans le cadre des mutualisations.
Mais ce travail de fond de massification, de mutualisation et de numérisation ne peut porter rapidement ses fruits que s'il est mis en lumière et amplifié par une campagne active de promotion auprès de tous les partenaires concernés en utilisant tous les outils de communication disponibles.

À ce titre, la mission a pu constater que la simplification des normes, des procédures et des contrôles constituaient un véritable gisement et l'un des premiers leviers d'optimisation. Cette nécessité se vérifie dans le domaine de la mobilité des fonctionnaires mais aussi dans le domaine de la gestion des instances sociales voire dans celui de l'emploi des contractuels. Une attention particulière doit être portée à la question du contrôle de légalité exercé par l'État. Il y a bien eu un allégement de l'obligation de transmission des actes des collectivités territoriales aux préfectures mais ce mouvement peut être amplifié pour leur permettre de se recentrer sur les sujets les plus sensibles à partir d'une cartographie des risques actualisée annuellement.

Les 22 recommandations s'articulent autour de 5 axes :

- Mieux connaître et piloter les dépenses RH des collectivités territoriales
- Conforter l'attractivité et l'expertise collective des CDG
- Renforcer l'efficacité de la fonction RH au sein et entre les collectivités territoriales
- Promouvoir une meilleure articulation des acteurs de la GRH des collectivités territoriales
- Simplifier les normes, les procédures et les contrôles dans le domaine GRH des collectivités territoriales.

Axe n°1 « Mieux connaître et piloter les dépenses RH des collectivités territoriales »					
Axes	Pistes d'économie	Recommandations	Impact financier direct estimé	Autres impacts potentiels	Destinataires des recommandations
Mieux connaître et piloter les dépenses RH des collectivités territoriales	Identifier les dépenses affectées à la gestion des ressources humaines des collectivités territoriales	Recommandation n°1 : Engager des travaux, en lien avec l'ensemble des parties prenantes, visant à mieux identifier, au sein de la comptabilité des collectivités territoriales, les moyens affectés à la gestion des ressources humaines.	Non chiffrable	Favoriser la connaissance et la compatibilité des données. Développer les aides à la décision.	Observatoire des finances et de la gestion publique locales
	Disposer d'outils de pilotage et d'analyse des processus RH	Recommandation n°2 : Organiser la structuration de pilotages et d'analyse des processus RH, en lien avec l'ensemble des parties prenantes, reposant notamment sur l'élaboration et la diffusion de comptabilités analytiques homogènes et la collecte, la concaténation et la diffusion d'indicateurs et de ratios de gestion permettant aux collectivités territoriales de se comparer.	Non chiffrable		Observatoire des finances et de la gestion publique locales
		Recommandation n°13 : Inciter les collectivités territoriales à assortir systématiquement les projets de numérisation de leurs opérations RH d'une étude d'impact comportant la mesure de leur retour sur investissement, en diffusant une fiche méthodologique élaborée en collaboration avec les parties prenantes.	Non chiffrable		Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique

Axe n°2 « Conforter l'efficacité collective des CDG »					
Axes	Pistes d'économie	Recommandations	Impact financier direct estimé	Autres impacts potentiels	Destinataires des recommandations
Conforter l'efficacité collective des CDG	Renforcer la mutualisation à l'échelle nationale de la préparation et de l'organisation des concours et examens	Recommandation n°7 : Inciter les CDG à passer systématiquement par la cellule pédagogique existante pour l'élaboration de leurs sujets de concours et d'examen.	Réduction du coût de préparation des sujets de concours et d'examen en partageant leur élaboration, soit une économie potentielle d'environ 300k€ en année pleine. (hypothèse retenue : un coût moyen des sujets 2 à 6 fois moins cher lorsque leur élaboration est mutualisée, soit environ 10K€ par sujet)	Sécurisation accrue des concours et examens, réduisant les risques de contentieux. Plus grande égalité de traitement des candidats sur l'ensemble du territoire.	FNCDG
		Recommandation n°8 : Construire, avec les CDG coordonnateurs, la DGCL et la DGAFP, un dispositif unifié à l'échelle nationale d'inscription aux concours, contribuant à la prévention de l'absentéisme.	Réduction du coût de l'organisation des concours et examens en réduisant le nombre de places d'examen non utilisées, soit une économie potentielle d'environ 500K€ en année pleine. (hypothèse retenue : 25000 places non utilisées en raison de la multi-inscription, coûtant 20€ en moyenne)		
	Renforcer la mutualisation des missions à l'échelle régionale et inter-régionale	Recommandation n°21 : Préparer les modifications par voie législative permettant de conforter le mouvement entamé de mutualisation des missions au sein du réseau des CDG, au moyen d'une coordination régionale obligatoire portant sur une liste élargie de missions, s'appuyant sur un schéma régional de coordination, de mutualisation et de spécialisation élaboré par le CDG coordonnateur.	Non chiffrable		DGCL
		Recommandation n°22 : Assortir l'obligation d'élaboration des schémas régionaux de coordination, de mutualisation et de spécialisation d'une évaluation obligatoire à l'issue de leur mise en oeuvre dont le Parlement sera saisi, et envisager, sur son fondement, d'étendre à toutes les collectivités territoriales l'obligation d'adhérer au « socle commun » élargi.	Non chiffrable		
		Recommandation n°3 : Renforcer la mutualisation de l'assistance juridique statutaire, en s'inspirant de la démarche initiée par le CIG de la petite couronne.	Réduction du coût de l'assistance juridique statutaire par la mise en commun de compétences rares et coûteuses, soit une économie potentielle d'environ 15M€ en année pleine. (hypothèse retenue : gain d'1% des effectifs totaux consacrés à la GRH des collectivités dans les collectivités territoriales et les CDG, soit environ 500 ETP au coût moyen de 30K€)	Favoriser l'unité d'interprétation des textes régissant la fonction publique territoriale.	Centres de gestion coordonnateurs
		Recommandation n°5 : Développer la mutualisation des contrats-groupe en matière d'assurance statutaire, en s'inspirant de la démarche initiée par le CIG de la petite couronne.	Réduction du coût de souscription par les collectivités de l'assurance « risques statutaires », en proposant un contrat groupe négocié à des conditions plus avantageuses, pour une économie potentielle qui ne peut être estimée faute de disposer des données relatives au montant total des assurances souscrites. (hypothèse susceptible d'être retenue : gain de 5 à 8% du total des assurances « risques statutaires » souscrites)		
		Recommandation n°6 : Organiser la massification de l'édition des bulletins de paie.	Réduction du coût des bulletins de paie par la massification et la concentration de leur édition au sein d'un CDG spécialisé, soit une économie potentielle d'environ 50M€ en année pleine. (hypothèse retenue : pour environ 24 millions de bulletins de paie par an, une baisse du coût moyen d'1€ par bulletin représenterai 24M€ d'économie, laquelle pourrait atteindre 70M€ en année pleine si le coût moyen par bulletin atteignait le coût le moins élevé constaté parmi les CDG)		
	Développer l'offre de services	Recommandation n°4 : Généraliser et promouvoir auprès des collectivités territoriales l'utilisation des prestations d'intérim et de remplacement.	Réduction du coût du recours par les collectivités territoriales aux prestations d'intérim et de remplacement, en proposant un service moins couteux que les prestations disponibles sur le marché, soit une économie potentielle d'environ 50M€ en année pleine. (hypothèse retenue : extrapolation à l'échelle nationale des gains constatés par le CDG du Rhône et CDG de Charente-Maritime)		Centres de gestion

Axe n°3 « Renforcer l'efficacité de la fonction RH au sein des collectivités territoriales »					
Axes	Pistes d'économie	Recommandations	Impact financier direct estimé	Autres impacts potentiels	Destinataires des recommandations
Renforcer l'efficacité de la fonction RH au sein des collectivités territoriales	Renforcer la mutualisation de la fonction RH au sein des intercommunalités	Recommandation n°9 : Piloter l'actualisation du recueil de fiches pratiques relatif à la mutualisation au sein des EPCI diffusé en 2015, afin de promouvoir la mutualisation de la fonction RH.	Réduction du coût de la fonction RH par la mise en place d'organisations optimisées entre l'EPCI et/ou les communes membres, soit une économie potentielle d'environ 20 M€ en une année pleine. (hypothèse retenue : sur les effectifs consacrés à la gestion des ressources humaines des 1266 ensembles intercommunaux existant au 1er janvier 2017 composés des EPCI et de leurs communes membres regroupant la quasi-totalité des effectifs des communes et des EPCI (environ 1 200 000 agents), soit environ 24 000 agents affectés à la RH (sur le fondement d'un ratio « gérants-gérés » moyen de 2%), gain moyen de 3%, soit environ 750 ETP au coût moyen de 30K€.		DGCL
	Accélérer la numérisation des opérations RH	Recommandation n°11 : Favoriser l'accès des collectivités territoriales aux SIRH en promouvant la mutualisation des moyens, notamment dans le cadre intercommunal, et l'émergence de solutions informatiques plus simples et économes. (Associations représentant les collectivités territoriales)	Réduction du coût de la fonction RH au sein des collectivités territoriales par le développement de SIRH adaptés et la numérisation/ dématérialisation/ automatisation des opérations de GRH, soit une économie potentielle d'environ 100M€ en année pleine. (hypothèse retenue : sur les effectifs consacrés à la GRH au sein de toutes les collectivités regroupant la totalité des effectifs (environ 2 000 000 d'agents), soit environ 40 000 agents affectés à la RH (sur le fondement d'un ratio « gérants-gérés » moyen de 2%), gain moyen de 8%, soit environ 3 200 ETP au coût moyen de 30K€).	Conforter la qualité des services offerts aux agents et à leurs managers Assurer la traçabilité et la conservation des données Réduire les espaces de stockage	Associations représentant les collectivités territoriales
		Recommandation n°12 : Piloter des travaux d'harmonisation des différentes fonctions susceptibles d'être offertes par les SIRH des collectivités territoriales, en étroite collaboration avec les parties prenantes.			Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique
		Recommandation n°14 : Recueillir régulièrement et expertiser les bonnes pratiques en matière de numérisation des opérations RH des collectivités territoriales, dans la perspective de leur diffusion dans un guide des bonnes pratiques RH.			Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique
	Diffuser les bonnes pratiques RH auprès des collectivités territoriales	Recommandation n°17 : Actualiser le guide des bonnes pratiques de gestion des ressources humaines en veillant à valoriser davantage les bonnes pratiques des collectivités territoriales.			DGAFP DGCL

Axe n°4 « Promouvoir une meilleure articulation des acteurs de la GRH des collectivités territoriales »					
Axes	Pistes d'économie	Recommandations	Impact financier direct estimé	Autres impacts potentiels	Destinataires des recommandations
Promouvoir une meilleure articulation des acteurs de la GRH des collectivités territoriales	Développer l'interconnexion des différents systèmes d'information	Recommandation n°15 : Animer un groupe de travail sur l'interconnexion des systèmes d'information des collectivités territoriales et ceux des administrations tierces (préfectures, trésoreries) et des différents acteurs intervenant dans le parcours professionnel des agents territoriaux (CDG, CNFPT, CNRACL...).	Non chiffrable		Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique
		Recommandation n°16 : Doter le futur GIP informatique d'une gouvernance de nature à garantir l'interopérabilité des systèmes d'information de l'ensemble des acteurs appelés à intervenir tout au long du parcours professionnel des agents des collectivités territoriales.	Non chiffrable		FNCDG
	Simplifier les flux financiers entre les collectivités territoriales, les CDG et le CNFPT	Recommandation n°20 : Préparer les modifications par voie législative permettant de simplifier, sans alourdir les charges des collectivités territoriales et en préservant les ressources du CNFPT et des CDG, le circuit des flux financiers qui les relie.	Non significatif	Lever un point de discorde inutile	DGCL

Axe n°5 « Simplifier les normes, les procédures et les contrôles dans le domaine de la GRH des collectivités territoriales»					
Axes	Pistes d'économie	Recommandations	Impact financier direct estimé	Autres impacts potentiels	Destinataires des recommandations
Simplifier les normes, les procédures et les contrôles dans le domaine de la GRH des collectivités territoriales	Simplifier les normes et les procédures	Recommandation n°18 : Préparer un nouveau train de mesures législatives et réglementaires de simplification des normes et des procédures relatives à la GRH des collectivités territoriales, notamment dans le domaine de la gestion des instances médicales et sociales.	Non chiffrable		DGCL DGAFP Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique
	Simplifier les contrôles	Recommandation n°10 : Promouvoir, en partenariat avec les associations représentant les collectivités territoriales, le contrôle allégé en matière de gestion des ressources humaines auprès des collectivités territoriales.	Réduction du coût de la fonction carrière-paie par la généralisation du contrôle allégé en partenariat au sein des collectivités territoriales, soit une économie potentielle d'environ 4,5M€ en année pleine. (hypothèse retenue : sur les effectifs consacrés à la gestion de la paie et de la carrière au sein des collectivités employant 350 agents (sur le fondement d'un ratio « gérants-gérés » moyen de 2% et de l'hypothèse selon laquelle 50% des agents RH sont affectés à la gestion de la paie et de la carrière), gain moyen de 1%, soit environ 150 ETP au coût moyen de 30K€).		DGFiP
		Recommandation n°19 : Réduire par voie législative la liste des actes soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'État, en limitant l'obligation de transmission des décisions individuelles aux seules décisions relatives au recrutement et à la rémunération des emplois de cabinet des élus, des emplois fonctionnels et des agents contractuels.	Non chiffrable		DGCL

Selon la mission, la mise en œuvre de ces vingt-deux recommandations permettrait d'exploiter les treize pistes d'économie identifiées dont le cumul brut s'établit à 250 millions d'euros en année pleine, soit plus de 10 % des dépenses affectées à la gestion des ressources humaines des collectivités territoriales, même s'il convient d'appréhender ce montant avec prudence dans la mesure où son estimation repose sur des hypothèses qui n'ont pu être, à ce stade, totalement vérifiées.

Même si elles sont significatives, ces pistes d'économies ne sauraient être néanmoins privilégiées par rapport à celle qui constitue, sans doute, l'essentiel des économies potentielles sur le fonctionnement des collectivités territoriales en matière des ressources humaines : la maîtrise de la masse salariale. Beaucoup de collectivités territoriales s'y sont déjà engagées et ont su trouver les méthodes et les moyens pour dégager des marges de manœuvre en s'adaptant à un environnement financier plus contraint, démontrant que leur autonomie de gestion permettait de concilier la souplesse sur le choix des moyens et la garantie de tenir leurs objectifs d'économie.

Action publique 2022

Le Premier Ministre a lancé, le 13 octobre, le programme «***Action Publique 2022***». Celui-ci vise à transformer l'administration en trois points : améliorer la qualité des services publics, offrir un environnement de travail modernisé aux fonctionnaires et maîtriser les dépenses publiques en optimisant les moyens. Un comité de 33 membres, issu de la haute fonction publique, du monde politique et économique, est chargé de proposer des pistes de réformes sur 21 politiques publiques.

Cette démarche repose sur 6 principes :

- Un périmètre toutes administrations publiques : l'État et ses opérateurs, les administrations de sécurité sociale, les collectivités territoriales
- Une responsabilisation des ministères en tant que «***chefs de file***» des politiques publiques qu'ils conduisent
- La priorité donnée à la transformation numérique des administrations, notamment pour atteindre l'objectif fixé par le président de la République de 100% de services publics dématérialisés à l'horizon 2022
- Des moyens inédits pour la transformation publique, avec la mobilisation d'un fonds dédié de 700 millions d'euros sur les 5 années à venir, dont 200 millions d'euros dès 2018
- L'implication des agents publics et des usagers du service public tout au long de la démarche, pour recueillir leurs propositions
- Un portage politique de haut niveau par le Président de la République et le Premier ministre.

«***Action publique 2002***» recouvre trois objectifs distincts visant à inclure tous les acteurs du service public à la démarche de transformation de l'action publique :

- pour les usagers, la démarche doit permettre d'améliorer la qualité de service, notamment en développant la relation de confiance entre les usagers et les administrations
- pour les agents publics, cela doit être l'occasion de leur offrir un environnement de travail modernisé, en les impliquant pleinement dans la définition et le suivi des transformations
- pour les administrations et les contribuables, « action publique 2022 » doit contribuer à la baisse des dépenses publiques, avec un objectif assumé de 3 points de PIB d'ici 2022.

Dans le cadre du programme Action publique 2022 et avant la clôture du Forum de l'action publique, le premier Comité interministériel de la transformation publique (CITP) s'est réuni le 1er février 2018.

Au cours de ce Comité, le Premier ministre a annoncé une concertation sur une réforme de la fonction publique autour de quatre axes :

- la transformation des instances de représentation des agents publics pour un «***dialogue social plus fluide et recentré sur les enjeux majeurs***»
- une rémunération plus individualisée («***salaire au mérite***»)
- un recours plus fréquent à l'embauche de contractuels
- l'accompagnement des reconversions professionnelles rendues nécessaires par la revue des missions de l'action publique.

Lancée en février 2018, la concertation sera conduite par le ministre de l'action et des comptes publics qui réunira dans des groupes de travail les représentants des organisations syndicales des fonctionnaires et agents publics.

Le calendrier du processus se décompose en deux phases :

- une première phase de diagnostic ouvert et partagé d'octobre 2017 à mars 2018 avec une revue des missions et de la dépense publique, menée par les ministres et par un comité indépendant, la détermination de cinq chantiers interministériels «*boîtes à outils*» et le lancement d'un forum de l'action publique impliquant usagers et agents publics
- à l'issue de cette phase de diagnostic, viendra la phase d'arbitrages rendus par le Président de la République et le Premier ministre, pour l'élaboration puis la mise en œuvre opérationnelle des plans de transformation ministériels et transversaux, à partir de mars 2018.

La conférence des territoires : un projet pour les collectivités territoriales

La Conférence nationale des territoires constitue le cadre du nouveau dialogue entre l'État et les collectivités.

Désormais, aucune décision gouvernementale concernant les collectivités territoriales ne peut être prise sans que celles-ci n'aient été préalablement concertées. Les associations représentatives des collectivités se sont, de leur côté, engagées à participer activement à cette concertation et à la relayer dans leurs territoires.

La Conférence nationale des territoires se réunit deux fois par an, sous la présidence du Premier ministre. La première séance de la Conférence s'est tenue le 17 juillet 2017.

Ses travaux sont préparés et suivis par un comité permanent.

Les membres du comité permanent :

- membres du Gouvernement directement concernés par l'ordre du jour : notamment ministre de l'Intérieur, ministre de la Cohésion des territoires, ministre de l'action et des comptes publics
- 5 représentants des Régions
- 5 représentants des Départements
- 6 représentants des communes et intercommunalités
- les présidents du comité des finances locales, du conseil national d'évaluation des normes et du conseil supérieur de la fonction publique territoriale
- 4 représentants du Sénat
- 4 représentants de l'Assemblée nationale.

Le 17 juillet 2017, en conclusion de la première conférence des territoires, le Président de la République a précisé que la conférence nationale des territoires, qui se réunira tous les six mois, a vocation à être une «*instance d'échanges, de concertation et de décision*».

Il a présenté les défis que devront relever chacun des territoires et a évoqué certaines pistes de réforme en réflexion :

- faire aboutir la réflexion déjà avancée sur le statut d'élu local
- repenser en profondeur l'interaction entre l'État et les collectivités
- la suppression de la taxe d'habitation et la possibilité d'une compensation sous la forme d'une part d'impôt national
- la mise en place d'une commission de travail chargée d'engager une réflexion sur la refonte de la fiscalité locale
- le renforcement de la déconcentration en donnant aux représentants locaux «*plus de marges de manœuvre, notamment en matière budgétaire et de ressources humaines, mais aussi dans le dialogue quotidien avec les collectivités*»
- un pouvoir d'adaptation locale des réglementations par les préfets
- de nouveaux regroupements de collectivités s'ils sont «*conformes à l'intérêt général*»
- l'instauration d'une agence nationale de la cohésion des territoires, qui aura vocation à travailler en lien direct avec les régions et qui sera placée sous l'autorité du ministre de la Cohésion des territoires
- la simplification du droit d'expérimenter de nouvelles politiques publiques ou de nouvelles organisations des services publics
- la délégation de compétences de l'Etat en matière économique et sociale ou d'aménagement si l'intérêt local le justifie

- la conduite d'une revue générale des normes pour lutter contre l'inflation normative
- la réalisation par les collectivités de 13 milliards d'économies, sans baisse brutale des dotations
- la différenciation territoriale
- la fin de la fracture numérique d'ici 2020.

Accord de méthode
issu de la première séance de la conférence nationale des territoires
installée le 17 juillet 2017 au Sénat
sous la coprésidence de M. Edouard PHILIPPE, Premier ministre
et de M. Gérard LARCHER, Président du Sénat

1- Le Gouvernement et les représentants des collectivités s'accordent sur la nécessité de renforcer la coopération entre l'Etat et les collectivités territoriales de la République. Le Gouvernement s'engage à ce qu'aucune décision concernant les collectivités territoriales ne soit prise sans que ces dernières aient été préalablement consultées. Les associations nationales représentatives des collectivités territoriales s'engagent à participer activement à cette concertation et à la relayer dans leurs territoires respectifs.

2- Une conférence nationale des territoires est créée pour servir de cadre à cette concertation. Elle se réunira deux fois par an sous la présidence du Premier Ministre. Ses travaux sont préparés et suivis par un comité permanent.

Sa composition est fixée comme suit

- les membres du Gouvernement directement concernés par l'ordre du jour, dont le ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur, le ministre de la Cohésion des Territoires, le ministre de l'Action et des Comptes publics ;
- 5 représentants des régions désignés par Régions de France ;
- 5 représentants des départements désignés par l'Assemblée des départements de France ;
- 6 représentants des communes et des intercommunalités ;
- les présidents du Comité des finances locales (CFL), du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) et du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) ;
- 4 représentants du Sénat ;
- 4 représentants de l'Assemblée nationale.

Elle sera chargée :

- sur la base des propositions de ses membres et d'un ordre du jour arrêté conjointement, d'établir des diagnostics partagés entre l'Etat et les collectivités territoriales ;
- de proposer un projet de pacte de confiance et de suivre sa mise en œuvre ;

1

- de débattre des évolutions de politiques publiques mettant en jeu les compétences décentralisées et déconcentrées, et concourant à la cohésion des territoires.

Le Sénat sera associé aux discussions engagées ; quatre autres sénateurs participeront à cette fin aux travaux de la conférence en tant qu'observateurs.

3- Les instances permanentes de concertation avec les collectivités territoriales (CNEN, CFL, CSFPT) participent aux travaux de la conférence nationale des territoires et peuvent proposer des points à l'ordre du jour de celle-ci. La conférence nationale des territoires peut les saisir sur certains de ces points. L'Observatoire de la gestion et des finances publiques locales apporte son concours aux travaux de la conférence.

4- Des groupes spécifiques peuvent être réunis pour préparer les sujets mis à l'ordre du jour de la conférence nationale des territoires. Ces groupes peuvent être thématiques (au niveau national) ou territoriaux.

5- Le Gouvernement et les collectivités territoriales décident d'engager cinq chantiers de travail notamment:

- le chantier des structures locales avec un objectif d'adaptation de l'organisation territoriale aux réalités locales. Le Gouvernement et les collectivités s'accordent sur la nécessité de stabiliser l'organisation territoriale, tout en laissant la liberté aux territoires de prendre des initiatives d'intérêt général Les travaux de la conférence nationale des territoires sur l'ensemble de ces thèmes s'appuieront sur un dialogue local préalable.

- le chantier de l'exercice des compétences dans le but de garantir une « décentralisation assumée ». Il s'agira à la fois de consolider les grands équilibres de la loi NOTRe et de ménager des marges de manœuvre aux collectivités dans les champs de compétences décentralisées (par le biais d'un pouvoir d'expérimentation, de différenciation et d'adaptations locales, par des délégations de compétences et par la recherche d'une articulation optimale avec l'Etat territorial) ;

- le chantier financier avec l'objectif de construire un « contrat de mandature » qui permettra de préciser les modalités d'évolution soutenables et de pilotage des ressources et des charges des collectivités dans un objectif partagé de maîtrise des dépenses publiques et de redressement des comptes publics ;

- la lutte contre les fractures territoriales. Le Gouvernement et les collectivités s'accordent sur la nécessité de faire de cette lutte une priorité nationale pour laquelle ils doivent unir leurs efforts et coordonner leurs actions, notamment pour renforcer l'accès aux services (services publics, santé, couverture et usages numériques, éducation, culture, sport, commerces, mobilité,...) et à l'emploi;

- enfin, le Gouvernement et les collectivités territoriales souhaitent définir et poursuivre ensemble les chantiers des transformations écologique et numérique du territoire.

6- Chaque réforme, plan, démarche initiée par le Gouvernement sur des politiques publiques dont la mise en œuvre est partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales, fera l'objet d'une association en amont des collectivités concernées. A titre d'exemple, elles seront pleinement impliquées dans les Etats généraux de l'Alimentation, les Assises de la mobilité et les Assises de l'Outre-mer.

7- Le partenariat spécifique avec les régions de France, initié par le précédent gouvernement, dans le domaine du développement économique, de l'emploi et des transports sera poursuivi au cours de cette mandature. Ce partenariat spécifique vise à tenir compte du rôle et de la place particulière des régions suite aux réformes territoriales.

8- Le Gouvernement s'engage à associer davantage les employeurs publics aux décisions qui les concernent et à mettre en cohérence ses orientations en matière de fonction publique et celles relatives aux ressources locales.

9- Afin de garantir la cohérence de ses diverses interventions à l'égard des collectivités territoriales, le Gouvernement s'engage à ce que les orientations de ses politiques publiques susceptibles d'avoir une incidence sur les collectivités fassent l'objet d'informations, de négociations et d'évaluations entre l'Etat et les collectivités territoriales.

La deuxième Conférence nationale des territoires s'est tenue jeudi 14 décembre à Cahors dans le Lot.

Le Premier ministre, Édouard Philippe, entouré de 13 ministres notamment ceux de la Cohésion des territoires et du Numérique, a ouvert cette deuxième rencontre avec les élus locaux sur les enjeux du numérique pour les territoires.

Édouard Philippe a présenté le plan «***Aménagement numérique des territoires***», rappelant que «***La réduction de la fracture territoriale est un engagement du Gouvernement et une priorité nationale***». C'est pourquoi le Gouvernement s'engage à investir 20 milliards d'euros pour le plan Très Haut Débit et à mobiliser les acteurs publics et privés autour de cette ambition, soutenue par un financement mixte.

Sur le plan institutionnel, le Premier ministre a réaffirmé la volonté du Gouvernement de ne pas engager de nouveau big bang territorial et d'entendre la demande de stabilité exprimée massivement par les élus locaux.

Ce qui n'empêchera pas des évolutions dans les périmètres des collectivités mais sur la base de la seule volonté des élus. Cela n'empêchera pas non plus d'ajuster certaines compétences pour tenir compte de difficultés d'application apparues sur le terrain.

Fort de l'avis du Conseil d'Etat, le Premier ministre a confirmé l'hypothèse d'une révision de la Constitution afin d'élargir les possibilités d'expérimentation et d'ouvrir la voie à une différenciation des compétences exercées par une même strate de collectivités.

Le président du conseil national d'évaluation des normes Alain Lambert et le maire du Mans Jean-Claude Boulard seront chargés de proposer un programme de travail à la conférence nationale des territoires en vue de réduire le stock de normes qui pèsent sur les collectivités.

Une mission d'inspection est également en cours pour identifier parmi les surtranspositions réalisées au droit national, celles qui peuvent s'avérer pénalisantes pour l'emploi, le pouvoir d'achat ou l'efficacité des services publics.

Après des années marquées par une baisse continue et unilatérale des dotations aux collectivités, le Gouvernement a décidé de privilégier une nouvelle approche : celle de la contractualisation avec les 322 collectivités (régions, départements, EPCI et communes dont le budget de fonctionnement excède 60M€ par an) qui concentrent l'essentiel des dépenses des collectivités locales.
La loi de finances pour 2018 prévoit, pour la première fois depuis 2014, le maintien intégral de la DGF.

Enfin, le Premier ministre a annoncé le prochain lancement d'une mission de préfiguration de l'agence nationale de la cohésion des territoires, l'expérimentation de contrats de transition écologiques ainsi qu'un plan en faveur de la revitalisation du «***cœur de ville***», notamment des villes petites et moyennes.

Jacques Mézard, ministre de la Cohésion des territoires, est intervenu sur l'enjeu de la revitalisation des villes moyennes. «***L'État doit agir comme un guichet facilitateur et porter les projets de redynamisation des cœurs de ville***», a souligné le ministre. Le ministre a évoqué l'annonce des mesures phares dans le cadre d'un plan national, «***Action cœur de ville***», qui vise à faciliter et à soutenir le travail des collectivités locales, à inciter les acteurs du logement et de l'urbanisme à réinvestir les centres-villes, à favoriser le maintien ou l'implantation d'activités en cœur de ville afin d'améliorer les conditions de vie des habitants des villes moyennes.

Les chantiers à venir en 2018 porteront sur :

- La négociation des contrats d'objectif de maîtrise de la dépense locale
- La suite des travaux de la mission «***finances locales***» sur la réforme de la fiscalité locale et les allocations individuelles de solidarité
- L'élaboration d'une stratégie nationale d'inclusion numérique

<u>Comités de pilotage de la CNT</u>

Entouré de plusieurs membres du Gouvernement, Edouard PHILIPPE a réuni, le 12 mars 2018, le comité de pilotage de la Conférence nationale des territoires pour évoquer plusieurs dossiers de forte actualité (finances, constitution, action publique 2022, environnement).

Entre les deux grands rendez-vous semestriels, des comités de pilotage politiques sont régulièrement organisés par le Premier ministre en présence de plusieurs membres du gouvernement, avec les représentants des associations de collectivités, les présidents des grandes instances consultatives (CFL, CNEN, Conseil supérieur de la FPT) mais aussi de parlementaires (présidents de commissions et des délégations aux collectivités).

Ces comités de pilotage permettent de suivre l'avancement des chantiers engagés et de définir la feuille de route générale de la CNT. Ils sont complétés par des concertations bilatérales sur les sujets ne concernant que certains acteurs, ou par des missions spécifiques.

L'ordre du jour du comité de pilotage du 12 mars 2018 portait sur la question des finances locales avec, d'une part, la présentation par le préfet Dominique BUR des premières propositions de la mission d'experts (dite BUR-RICHARD) sur la réforme de la fiscalité locale, à savoir les solutions de financement des allocations individuelles de solidarité (AIS) gérées par les départements, et, d'autre part, la mise en œuvre de la contractualisation financière Etat-collectivités.

La mission BUR/RICHARD a rendu une première note thématique de cadrage relative «***aux enjeux d'une refonte de la fiscalité locale***» en janvier 2018.

Les échanges du 12 mars 2018 ont également porté sur la contractualisation financière Etat-collectivités avec la présentation par Olivier Dussopt de la dernière version de la circulaire remise en séance et soumise à la signature des membres du gouvernement.

Le troisième sujet à l'ordre du jour portait sur la révision constitutionnelle et l'opportunité d'intégrer des dispositions facilitant l'expérimentation de la différenciation territoriale et l'adaptation de l'organisation territoriale à la diversité géographique française. Le ministre de l'Intérieur, Gérard Collomb, a rappelé les conclusions du Conseil d'Etat à ce sujet, et les possibilités d'agir à Constitution constante.
Trois autres dossiers ont été examinés par le comité de pilotage : la fonction publique territoriale, la carte judiciaire et les enjeux de la transition écologique.

Le projet de réforme constitutionnelle

La réforme des institutions annoncée par Emmanuel Macron lors de son discours devant le Congrès le 3 juillet 2017 s'annonce large. Depuis fin 2017, un groupe de sénateurs travaille sur ces questions. Composé de 15 membres, il est chargé d'examiner la manière de mettre en œuvre le grand chantier institutionnel lancé par Emmanuel Macron.

Cette vaste réforme des institutions passera par trois projets de loi, ordinaire, organique et constitutionnelle. Au final, une trentaine de mesures sont prévues :

- Réduction du nombre de parlementaires

Il est question de réduire d'un quart à un tiers le nombre de députés et sénateurs. La proportion exacte reste à déterminer, car elle implique un redécoupage de la carte électorale et pose des questions de représentativité des territoires. L'objectif est de conserver au moins un parlementaire de chaque chambre par département. La mesure constitue une «***ligne rouge***» pour la majorité sénatoriale.

- Limitation du cumul des mandats dans le temps

C'est l'autre «***ligne rouge***» fixée par le Sénat : le projet prévoit d'imposer aux élus une limitation à trois mandats successifs identiques. Les mandats de maires de communes de moins de 3500 habitants ne seront pas concernés.

- Introduction d'une dose de proportionnelle

Le gouvernement envisage un taux compris entre 10 et 25%.

- Accélération de la procédure parlementaire

La principale mesure constitue une forme de généralisation de la procédure accélérée : en cas d'échec de la commission mixte paritaire à l'issue de la première lecture, le passage à l'Assemblée nationale sera supprimé en seconde lecture. Le texte sera alors directement examiné par le Sénat sans passage en commission, puis voté en lecture définitive à l'Assemblée nationale au plus tard dans les huit jours qui suivent.

- Renforcement du pouvoir de contrôle du Parlement

En contrepartie de cette accélération de la procédure législative, l'exécutif propose un renforcement des pouvoirs de contrôle du Parlement. Les conditions de saisine de la Cour des comptes par les parlementaires pourraient être élargies. Concernant les lois déjà votées, les parlementaires auraient la possibilité de les amender ou de les corriger pendant la semaine de contrôle.

- Plus de liberté d'administration pour les collectivités territoriales

L'exécutif propose d'élargir la liberté d'administration des collectivités territoriales, prévue à l'article 72 de la Constitution. Actuellement, les collectivités territoriales peuvent déroger aux lois fixant leurs compétences, mais uniquement pour un objet limité et à titre expérimental.

La réforme constitutionnelle veut instaurer un «***droit à la différenciation***» pour les collectivités, qui leur permettrait de pérenniser des expérimentations sans qu'elles soient nécessairement étendues à tout le territoire. Par exemple, la création d'emplois francs en Seine-Saint-Denis pourrait être pérennisée dans ce département uniquement. Les collectivités territoriales pourraient également se répartir plus librement entre elles les compétences qui leur sont dévolues ; par exemple, une région pourrait prendre en charge la construction et la gestion d'un collège, compétence normalement dévolue aux départements.

- Suppression de la Cour de justice de la République
- Réforme du Conseil supérieur de la magistrature
- Réforme relatives au Conseil constitutionnel

En cohérence avec la réduction du nombre de parlementaires, le projet de révision prévoit de faire passer de 60 à 40 le nombre de députés ou sénateurs nécessaires pour saisir le Conseil constitutionnel.

- Inscription de la Corse dans la Constitution

<u>Les propositions du Sénat pour la réforme constitutionnelle</u>

Le président du Sénat, Gérard Larcher (LR), a présenté mercredi 24 janvier 2018 les propositions de son institution pour la préparation de la réforme constitutionnelle.

Lors d'une conférence de presse, M. Larcher s'est dans un premier temps déclaré favorable à cette réforme «***si réviser la Constitution a pour objectif de mieux faire la loi, de mieux répondre aux attentes de nos concitoyens***». Avant d'émettre des réserves : «***Si cette réforme devait se résumer, in fine, à un artifice politique sans lendemain qui affaiblirait le rôle du Parlement, qui fragiliserait la représentation des territoires, ce serait contraire au principe qui guide mon engagement.***»

- <u>Le développement de la confiance dans les institutions (12 mesures)</u> : ce premier groupe de mesures se divise en 4 sous-catégories :

  - ***Modernisation de l'exécutif (3 mesures)*** : le Sénat propose la mise en place d'un nombre maximal de membres du Gouvernement (y compris secrétaires d'Etat) qui serait fixé à 20, auquel s'ajouterait dans la constitution l'obligation de respecter le principe de parité. Par ailleurs les incompatibilités électives dont font l'objet les parlementaires seraient étendues aux membres de l'Exécutif.

  - ***Réaffirmation de la confiance dans les élus (4 mesures)*** : Le Sénat refuse la limitation du cumul des mandats dans le temps, demande le maintien du régime actuel des immunités, la subordination de la réduction du nombre de parlementaires à quatre prérequis (débattre du nombre de siège à supprimer, veiller au maintien de l'équilibre actuel Députés/Sénateurs (62/38%), veiller au maintien de l'ancrage territorial et à une juste représentation des territoires ; prévoir des mesures transitoires d'accompagnement ; enfin, déduire de cette baisse éventuelle le

nouveau calcul du seuil de saisine du Conseil constitutionnel ou de la CJUE.

- *Préserver l'ancrage territorial des parlementaires (2 mesures)* : le groupe de travail demande de garantir constitutionnellement l'élection d'au moins un député et un sénateur par département ou collectivité territoriale particulière (COM) ; respecter l'autonomie de chaque assemblée quant à son mode d'élection (fixer le mode de scrutin des élections législatives et sénatoriales au niveau de la loi organique et non plus de la loi ordinaire)

- *Préserver la diversité des territoires (3 mesures)* : Assurer la représentation équilibrée des territoires dans la Constitution (introduction de la notion dans la Constitution, augmentation de 20% à 33,3% pour le plafond d'écart de représentation par élus aux élections locales, déroger à ce seuil pour des motifs d'intérêt général lié aux spécificités locales) ; renforcer la juste compensation financière des transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités (inclure une garantie constitutionnelle en cas de transfert, de création ou d'extension ou de toute modification de cette compétence, selon le principe «***qui décide paie***») ; renforcer enfin l'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales dans la Constitution.

♦ Rénovation du travail législation afin de renforcer la qualité de la loi (15 mesures) : ce second axe de réforme se subdivise en 6 sous-catégories :

- *Consacrer dans la constitution une nouvelle exigence de nécessité des normes (2 mesures)* : le Sénat l'envisage sous l'angle de l'inscription de trois principes auxquels doivent répondre la loi et le règlement : accessibilité, clarté et nécessité des normes, ces exigences normatives pouvant faire l'objet d'une saisine du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation afin d'en assurer le respect. Cette saisine serait accompagnée d'une autre complémentaire, lui permettant de prendre attache avec toute autorité administrative indépendante afin d'en assurer le respect.

- *Renforcer l'information du Parlement (5 mesures)* : le Sénat propose en convergence avec les travaux de l'Assemblée nationale un certain nombre de mesures destinées à améliorer la qualité de la loi : Renforcement des exigences relatives aux études d'impact (avec mention obligatoire des moyens humains, financiers et informatiques et des délais nécessaires à la mise en œuvre des mesures normatives, définissant pour les mesures nouvelles les mesures symétriques d'abrogation ou de simplification compensatoires) ; extension du champ d'application des études d'impact aux ordonnances, mais aussi aux amendements du Gouvernement prévoyant des mesures nouvelles. Le groupe de travail propose d'étendre la compétence de la Conférence des présidents du Sénat sur celle de l'Assemblée nationale afin de constater que les obligations relatives aux études d'impact ne sont pas remplies. Par ailleurs, le groupe de travail propose que le délai permettant cette constatation soit rallongé pour passer de 10 jours à 3 semaines. Le Sénat propose d'inclure dans la constitution le principe de publicité des avis du Conseil d'Etat s'agissant des projets de loi, des projets d'ordonnance et des propositions de loi.

- *Encadrement de la législation par ordonnance* : il s'agit de fixer un délai dans lequel les ordonnances doivent être prises à 3 mois à compter de la promulgation de la loi d'habilitation. Prévoir une ratification expresse des ordonnances 1 an au plus tard à compter de la promulgation de la loi d'habilitation, à peine de caducité.

- *Encadrement de la procédure accélérée et amélioration de la navette parlementaire (4 mesures)* : Cet encadrement passe par un resserrement de l'usage de la procédure accélérée avec faculté d'opposition de la Conférence des Présidents de chaque assemblée, seconde lecture obligatoire en cas d'introduction de mesures nouvelles, suppression de la faculté de dérogations aux délais minimaux d'examen hors urgence, augmentation des délais d'instruction en première et seconde lecture ; faculté laissée aux deux assemblées d'inscrire à l'ordre du jour le texte élaboré en CMP (commission mixte paritaire) ; conserver en cas d'échec de la CMP une nouvelle lecture devant chaque assemblée ; autoriser que la discussion en séance des projets de loi constitutionnelle porte sur le texte de la commission et non sur le texte initial à l'instar des propositions de lois constitutionnelles.

- *Rééquilibrer les prérogatives gouvernementales (2 mesures)* : le Sénat propose d'encadrer le temps de parole des membres du Gouvernement en séance plénière, en précisant dans la constitution qu'ils sont entendus quand ils le demandent mais «***dans les conditions fixées par les règlements des assemblées***». Par ailleurs, les sénateurs proposent de fixer des garanties à l'exercice du droit d'amendement du Gouvernement qui ne pourrait être sans limite : exiger que les amendements porteurs de mesures nouvelles soient soumis à l'avis du Conseil d'Etat et assortis d'une étude d'impact et donner compétence à la commission saisie au fond de se prononcer sur la recevabilité de ces amendements (quant à la qualité de l'étude d'impact) et en cas de désaccord avec l'Exécutif, prévoir une possibilité de saisine du Conseil constitutionnel

- *Une meilleure protection de la loi* : il s'agit de rénover l'irrecevabilité de l'article 41 de la Constitution qui assure le départ entre le domaine de la loi (prérogative du Parlement) et le domaine du règlement (prérogative de l'exécutif) en en étendant le champ d'application aux propositions et amendements ne relevant pas du domaine

de la loi ou sans portée normative et en donnant compétence à la commission saisie au fond pour en constater l'irrecevabilité à l'instar de ce qu'elle fait déjà en vertu de l'article 45 de la Constitution.

♦ Renforcement du contrôle de l'action du Gouvernement et de l'évaluation des politiques publiques (10 mesures) : Cet axe se subdivise en 5 sous-catégories.

- ***Renforcer le contrôle parlementaire des nominations*** : agrément par le dégagement d'une majorité qualifiée des membres des commissions permanentes compétentes des deux assemblées se matérialisant par l'absence d'opposition d'une majorité des 3/5èmes. Mais aussi par l'extension des pouvoirs d'investigation des commissions permanentes en aménageant l'accès par le président et le rapporteur de ces mêmes commissions aux informations détenues par l'administration fiscale et la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) ainsi qu'au bulletin n°2 du casier judiciaire des personnalités nominables

- ***Renforcer le contrôle parlementaire sur l'intervention des forces armées*** : le Sénat entend subordonner la prolongation de l'intervention des forces armées à l'étranger à une autorisation régulière et non plus ponctuelle du Parlement (organiser un débat annuel sur l'ensemble des interventions qui ont fait l'année précédente l'objet d'une prolongation, conclu par un vote)

- ***Renforcer le contrôle parlementaire de l'application des lois*** : le groupe de travail propose d'inscrire dans la Constitution l'obligation de prendre des mesures réglementaires d'application des lois et consacrer le rôle du Parlement dans le contrôle de cette application et de l'évaluation de ces mesures infra-législatives. Le dispositif serait garanti par la possibilité offerte d'une saisine du Conseil d'Etat par 60 députés/sénateurs en cas de carence du Gouvernement en la matière dans un délai raisonnable

- ***Elargir les moyens d'investigation des commissions (3 mesures)*** : il s'agit en particulier de «***rompre***» l'équidistance de l'assistance de la Cour dans le contrôle de l'application des lois et de l'évaluation de leur mise en œuvre au bénéfice unique du Parlement. Cette exclusivité serait complétée par l'extension à toutes les commissions permanentes du droit reconnu aux commissions des finances et des affaires sociales «***de tirage***» envers la Cour des comptes, avec un filtrage assuré par la Conférence des présidents ou l'instauration d'un droit de tirage annuel. Parallèlement, les commissions permanentes se verraient reconnaître explicitement dans la Constitution les missions de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques, de contrôle de l'application et d'évaluation des lois. Les présidents et les membres spécialement désignés se verraient conférer les mêmes prérogatives que celles des rapporteurs et présidents des commissions des finances et des affaires sociales (droit de communication, investigation sur pièces et sur place, etc.). Lever enfin, l'interdiction faites aux assemblées parlementaires de créer des commissions d'enquête sur les faits faisant l'objet de poursuites judiciaires sous réserve du respect de l'instruction

- ***Rationalisation de l'agenda parlementaire (4 mesures)*** : le Sénat propose de relever le plafond actuel de séances de la session ordinaire de 120 à 140 jours. Ce plafond s'appliquerait également aux séances de sessions extraordinaires mais uniquement dans des cas strictement encadrés pour les projets de loi relatifs aux états de crise, les PLFR ou toute autre urgence constatée par la Conférence des présidents des deux assemblées. Par ailleurs, le GT propose de « ***fusionner*** » les semaines de contrôle et d'initiative parlementaires, afin de donner une plus grande souplesse à chaque assemblée dans la détermination de son ordre du jour. La répartition entre semaines réservées au Gouvernement ou au Parlement serait fixée par chaque assemblée en accord avec celui-ci. Enfin, la rationalisation de l'agenda parlementaire serait confortée par l'inscription dans la Constitution de l'obligation pour le Gouvernement d'informer la Conférence des présidents de chaque assemblée, au début de chaque session ordinaire au plus tard au 1er mars suivant ou après la formation du Gouvernement, des sujets dont il prévoit de demander l'inscription à l'ordre de jour de l'assemblée concernée et la période envisagée pour leur discussion.

♦ Modernisation des juridictions : Sous ce thème le Sénat aborde la réforme du Conseil constitutionnel, du CSM (conseil supérieur de la magistrature) et de la CJR (Cour de justice de la République)

- ***Fin de l'appartenance de droit des anciens présidents de la République au Conseil constitutionnel***

- ***Réforme du CSM*** : il s'agit de la réforme proposée par le Sénat et votée conforme par l'Assemblée nationale le 26 avril 2016 par la précédente majorité. Il s'agit de garantir l'indépendance statutaire des magistrats du parquet en matière de nomination et de discipline

- Suppression de la Cour de justice de la République : cette suppression devrait aboutir à la conservation d'une instance de filtrage dont la composition devrait prémunir les membres du Gouvernement contre des mises en cause abusives.

La Délégation aux collectivités territoriales de l'Assemblée Nationale crée ses deux premières missions «*flash*»

Au cours de sa réunion du mercredi 7 février 2018, la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation a décidé de créer deux «*missions flash*».

Ces deux missions s'inscrivent dans la perspective de la révision constitutionnelle annoncée pour le printemps 2018 et doivent présenter leurs conclusions assorties de recommandations à la mi-avril 2018.

La première mission, confiée au Président de la Délégation Jean-René CAZENEUVE et à Arnaud VIALA, député de l'Ardèche, portera sur l'expérimentation et à la différenciation territoriale. Comment donner aux collectivités plus de liberté pour procéder à des expérimentations ? Comment leur donner plus de marges de manœuvre pour adapter leur action aux réalités locales et aux besoins des populations ?

La seconde mission, qui aura pour rapporteurs Christophe JERRETIE, député de la Corrèze, et Charles de COURSON, député de la Marne, s'intéressera à l'autonomie financière des collectivités territoriales. Cette mission dressera un état des lieux du cadre constitutionnel régissant les finances locales et formulera des propositions visant à mieux garantir constitutionnellement la capacité des collectivités à financer leurs actions.

Le renforcement de la mutualisation: vers des fusions départementales?

La fusion des départements français est prévue juridiquement, elle est codifiée par l'article L 3114-14 du code général des collectivités territoriales, modifié par la loi n°2015-29 du 16 janvier 2015.

Deux conditions sont néanmoins nécessaires pour amorcer la fusion : les deux départements doivent faire partie de la même région, et le territoire être d'un seul tenant.

Le code général des collectivités territoriales prévoit que pour se faire, la fusion doit être inscrite à l'ordre du jour des conseils départementaux «***à l'initiative d'au moins 10% de ses membres***», et doit être adoptée par les 3/5èmes des assemblées départementales. La loi du 16 janvier 2015 supprime l'obligation d'organiser un référendum. Cependant, la décision finale revient néanmoins au Gouvernement. Les départements doivent faire une proposition à l'Etat, par l'intermédiaire des préfets qui mèneront des études d'impact sur le plan financier et sur la cohérence de la fusion.

Le Nouveau Rhône

Après le transfert de l'ensemble des compétences du département du Rhône à la métropole lyonnaise suite à la loi NOTRe, le Nouveau Rhône, nouveau département avec des limites géographiques redessinées a été créé. Celui-ci a élu son assemblée départementale en mars 2015, et a constitué une circonscription départementale pour l'élection du conseil régional Auvergne Rhône Auvergne en décembre 2015. En revanche, l'Etat a décidé de rester organisé au sein d'une circonscription départementale du Rhône.

La collectivité de Corse

Au 1er janvier 2018 la collectivité de Corse s'est substituée à la collectivité territoriale de Corse et aux deux départements de Corse du Sud et Haute Corse. Cependant, les deux départements de Corse subsistent en tant que divisions territoriales de la République et en tant que circonscriptions de l'Etat en application de la loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, et demeurent les circonscriptions d'élection d'un sénateur dans chaque département comme le mentionne le Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n°2016-1563 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures électorales applicables en Corse.

Par ailleurs, l'Etat souhaite conserver deux préfectures, une de région à Ajaccio, une de département, dans un département qui n'a plus d'Assemblée, à Bastia.

Les collectivités uniques de Guyane et de Martinique

En Guyane et en Martinique, une collectivité unique a remplacé en début 2016 le conseil régional et le conseil général (qui ne

s'est pas transformé en conseil départemental) la «*Collectivité territoriale de Martinique*» et la «*Collectivité territoriale de Guyane*». Les Assemblées de Guyane et de Martinique sont composées chacune de 51 conseillers, élus pour six ans au scrutin de liste à la proportionnelle intégrale (la circonscription électorale est divisée en quatre sections en Martinique, en huit sections en Guyane).

Une prime majoritaire de 20% est attribuée à la liste qui arrive en tête. Le mode de scrutin est celui des régions, pas celui des départements fondé sur le scrutin binominal

Paris

Une situation comparable se pose à Paris, qui était, depuis la disparition du département de la Seine en 1968, une commune et un département.
La loi n°2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain a créé «*une collectivité à statut particulier, au sens de l'article 72 de la Constitution, dénommée "Ville de Paris", en lieu et place de la commune de Paris et du département de Paris*». Le mode de scrutin était déjà celui des élections municipales, avec la particularité partagée avec Marseille et Lyon de vote par arrondissements ou secteurs.

Des fusions à l'initiative des collectivités

D'autres évolutions sont envisagées, sur l'initiative des collectivités.

En Alsace, le projet de fusion entre les deux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin est réactivé, en particulier par les deux présidents de conseils départementaux pour faire revivre l'entité dans une région Grand Est élargie. En 2013, par référendum local, l'hypothèse d'une fusion de la région et des deux départements au sein d'une collectivité unique avait été rejetée, faute de participation suffisante et du fait de la victoire du «*non*» dans le Haut-Rhin.

La fusion entre les départements de Savoie et Haute-Savoie pour créer le département de Savoie-Mont-Blanc, lointain héritier des Etats de Savoie, avance avec méthode, fondée en particulier sur une démarche touristique et une Université communes.

La fusion de la Charente et de la Charente-Maritime dans les Charentes est évoquée. La Charente qui compte 353 853 habitants et la Charente-Maritime 637 089 habitants approcheraient le million d'habitants, ce qui les classerait au 24ème rang des départements, avec un réel dynamisme démographique, lié au littoral et au tourisme.

La fusion du Cher et de l'Indre est également étudiée. Le Cher, comptant 310 270 habitants de moins qu'en 1999 et l'Indre, 226 25 habitants, tenteraient ainsi de lutter contre leur déclin démographique en constituant le département du Berry, qui est déjà une marque commune et dont le territoire se rapproche, à quelques variantes près, de l'ancienne province. Il deviendrait le cinquantième département en termes de population.

La fusion des Hautes-Alpes et des Alpes de Haute-Provence a plus de mal à susciter l'adhésion, tout comme celle entre l'Ardèche et la Drôme.

Le rapprochement entre les Yvelines et les Hauts-de-Seine est engagé notamment au travers de la création d'un établissement public interdépartemental et d'autres super-départements sont envisagés : fusion entre la Vienne et les Deux-Sèvres dans un grand département du Poitou.

La fusion des départements et métropoles

Lors de la campagne des élections présidentielles, Emmanuel Macron avait annoncé son intention de supprimer un quart des départements d'ici 2022, partout où existent des métropoles. La question pourrait ainsi se poser avec la Métropole Aix-Marseille qui couvre une grande partie du département des Bouches-du-Rhône.
Les autres territoires concernés et évoqués par le Président de la République seraient le Nord avec Lille, les Alpes-Maritimes avec Nice et la Loire-Atlantique avec Nantes.

Le «*rapprochement*» ne concernerait que «*les métropoles les plus importantes*» et il sera tenu compte des «*volontés locales*», a précisé Bruno DELSOL, directeur général des collectivités locales le 8 mars 2018.

Edouard Philippe a également confirmé la relance de la réforme territoriale dans le Grand Paris. La fusion des trois départements

de la petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne) avec la métropole du Grand Paris n'est pas écartée. Une étape a été franchie le 30 juin 2017 avec le vote de la fusion par les deux conseils départementaux des Yvelines et des Hauts-de-Seine, ce qui va obliger le Gouvernement à reprendre le chantier engagé de l'organisation de la région capitale.

5. LES IMPACTS DE L'EVOLUTION DU MONDE TERRITORIAL SUR LES CENTRES DE GESTION

Les effets de la réforme territoriale

La réforme territoriale et la nécessaire maîtrise des dépenses publiques entraînent plusieurs impacts sur les Centres de Gestion :

- Le seuil d'affiliation
- le renforcement des cas de saisine sur certaines missions comme l'assistance statutaire ou le conseil en organisation
- La mutualisation
- Le regroupement institutionnel

Les collectivités sont affiliées soit par obligation (moins de 350 agents), soit de façon volontaire lorsqu'elles ont un effectif supérieur à 350 agents.

La FNCDG a mené en 2017-2018 une enquête globale sur les périmètres d'intervention des CDG. Il apparait que les Centres ont des relations renforcées avec les collectivités et établissements publics territoriaux, notamment avec les non affiliés dans le cadre de l'affiliation volontaire ou de l'adhésion au socle commun de prestations.

Les effets de la réforme sur le seuil d'affiliation (étude 2017)

a) Affiliés obligatoires

Les communes représentent la part la plus importante (70,31%) des affiliés obligatoires. En moyenne, 367 communes sont affiliées aux CDG. 90,74% des collectivités affiliées aux CDG emploient moins de 50 agents.

Une part relativement importante des établissements publics de coopération intercommunale entre aussi dans la catégorie des établissements obligatoirement affiliés. Les EPCI représentent 19,92% des affiliés obligatoires aux Centres de gestion. Le nombre d'EPCI et de communes affiliés obligatoirement a été réduit du fait de la réforme territoriale (fusions de structures intercommunales et communes nouvelles). Concernant les autres établissements publics, ils représentent 9,77% des affiliés.

Le département statistique de la DGCL avait tenté une projection à partir des chiffres de 2015. A priori, la progression d'EPCI passant au-dessus du seuil d'affiliation est faible.

Avant la réforme, on dénombrait 122 EPCI de plus de 350 agents, ils sont 137 en 2017. Pour les communes, le nombre de cas de passage au-dessus du seuil de 350 agents est limité aussi.

36% des Centres indiquent qu'en moyenne 3 collectivités ou établissements ne sont plus affiliés obligatoires ces 4 dernières années. A contrario, 23% des CDG font état de l'affiliation d'au moins une nouvelle collectivité ou d'un nouvel établissement depuis 2012.

b) Affiliées volontaires

Les collectivités affiliées à titre volontaire restaient marginales en nombre en 2006, 25 CDG n'en recensant même aucune. En 2012, cette situation avait évolué, 50 CDG indiquaient qu'une collectivité ou un établissement au moins avait fait le choix de s'affilier volontairement. En 2017, ce nombre a encore progressé : 81,77% des CDG déclarent qu'au moins une collectivité ou un établissement est affilié volontairement.

En moyenne, 4 collectivités ou établissements sont affiliés volontaires dans le ressort des CDG concernés. Ces affiliés sont majoritairement des communes (26,58%) et des établissements publics tels que des CCAS ou des SDIS (53,16%). La part des EPCI affiliés volontaires régresse, ils représentaient 26,32% en 2012 contre 20,26% en 2017.

c) Les collectivités non affiliées

En moyenne, dans chaque département 9 collectivités et établissements publics ne sont pas affiliés au Centre (8 non affiliés en moyenne en 2012). Toutefois, ces données sont variables d'un CDG à un autre. Ainsi, dans certains cas, seul le Conseil départemental est non affilié. Dans d'autres établissements, le nombre de collectivités et établissements employant plus de 350 agents s'élève à une trentaine.

Lorsque l'on étudie le type de collectivités ou d'établissements non affiliés, il apparait que ce sont les communes, et majoritairement celles employant plus de 500 agents (65%), qui représentent la part la plus importante de non affiliés (38,71%). Viennent ensuite les CCAS (29,03%), les EPCI (10,89%), les départements et les régions (10,49%), les SDIS (6,85%) et les autres établissements publics (4,03%).

Dans 78,50% des départements, des délibérations en faveur d'une adhésion au socle insécable mis en œuvre depuis 2012. Seuls 64% des CDG indiquaient avoir des adhérents en 2015. Les adhésions concernent 76,21% des collectivités et établissements non affiliés dans les départements concernés (en moyenne 7 collectivités ou établissements par département).

<u>Les évolutions en termes de missions</u>

Depuis la loi du 26 janvier 1984, les missions des CDG sont divisées entre missions obligatoires, héritées du CNFPT pour certaines d'entre elles au gré des textes, et missions facultatives qui reposent notamment sur l'article 25 de la loi n°84-53 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.

Le champ des missions obligatoires a été considérablement renforcé par le législateur, en 2007, 2012 et 2016 (depuis 2012, une dizaine de nouvelles missions obligatoires sont exercées). Le cadre d'intervention des Centres à titre facultatif a également été modifié, l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984 ayant été réécrit.

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*».

Dans le cadre de l'accompagnement de la mise en œuvre de la réforme territoriale, les CDG ont mis en place un programme d'actions et une offre de services concertée :

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

Dans le cadre du conseil en organisation, les Centres de Gestion proposent des outils, des démarches, une méthode de travail sur les aspects internes d'organisation et peuvent apporter un conseil sur la faisabilité technique, financière, ressources humaines, de tels ou tels projets de transfert de compétences, de réorganisation des services et de mutualisation.

Plus de 50% des CDG réalisent des missions d'audits et d'études d'organisation, ce chiffre est en constante évolution.
L'accroissement des compétences, la multiplicité et la complexité de certains textes juridiques amènent les collectivités à faire

appel de manière croissante à l'expertise des Centres de Gestion en ce domaine également.

Concernant l'assistance statutaire, cette activité vise à apporter une réponse à la fois juridique et pratique aux questions que se posent les responsables communaux et intercommunaux élus ou fonctionnaires dans le cadre d'une mutualisation ou d'un transfert de personnel accompagnant l'exercice de nouvelles compétences.

Les services de conseil statutaire rédigent et tiennent à jour tous les modèles d'arrêtés ou de contrats que ceux-ci sont amenés à produire. Les CDG peuvent également assister les collectivités et établissements dans la phase managériale de l'intégration des nouveaux agents.

Les intérêts d'une telle collaboration sont multiples :

- la connaissance du terrain
- la maîtrise du statut
- la proximité avec les collectivités
- l'individualisation de la prestation
- le suivi dans le temps
- le concours des différentes compétences du CDG.

La nature des études qui sont confiées aux CDG a sensiblement évolué par rapport à 2011. Alors que la majeure partie des études portaient alors sur la santé et sécurité ainsi que sur le temps de travail, 82% des missions de conseil concernent aujourd'hui la réorganisation des services.

Cela démontre l'expertise reconnue aux CDG en matière de gestion prospective des ressources humaines et le rôle que leur attribuent les employeurs publics locaux comme tiers de confiance.

Une évolution des Centres de gestion tant en termes de compétences

Par vocation, les CDG représentent un moyen de mutualisation vers lequel les collectivités du département se tournent, qu'elles soient affiliées ou non. Cette vocation est confortée par le contexte lui-même : mise en œuvre de la nouvelle carte régionale, rationalisation et renforcement de l'intercommunalité, transferts de compétences, évolutions des régions et des départements, constitution de communes nouvelles, sont autant d'évolutions qui modifient et font évoluer les attentes des élus et des agents.

Dans ce contexte, la loi du 20 avril 2016 relative à la «***déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires***» ouvre de nouvelles facultés de réponses en renforçant le champ de compétences des Centres de Gestion. C'est ainsi que le champ d'intervention facultatif des centres a été redéfini : 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 Centres de Gestion pour obtenir le soutien technique nécessaire. Désormais, la rédaction de l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984 vient élargir, au-delà des tâches administratives, les missions facultatives des Centres de Gestion au conseil juridique, au conseil en organisation, à l'archivage et à la numérisation. Le renforcement des compétences obligatoires a également été acté notamment avec la fonction de référent déontologue.

En tant que premiers établissement mutualisateurs et premiers interlocuteurs locaux des collectivités les Centres ont développé une technicité dans l'accompagnement et les services rendus aux collectivités.

Ainsi les services de santé et sécurité au travail, les services juridiques et informatiques se sont développées et proposent un service toujours plus adapté aux collectivités pour faire face à la complexité des règlementations et garantir leur sécurité. De plus, les Centres de Gestion ont acquis un certain nombre de nouvelles compétences techniques qui viennent confirmer le statut de tiers de confiance dévolu aux Centres.

Par ailleurs, le rapport de l'IGA sur la «***revue des dépenses sur les actes de gestion en matière de ressources humaines des collectivités territoriales***» préconise désormais de privilégier la mutualisation au sein des réseaux des Centres de Gestion. Le rapport propose d'encourager le développement de prestations et de services communs auxquels recourent facultativement de plus en plus de collectivités dans un souci de qualité et de réduction des coûts.

Les nouvelles missions exercées depuis 2010

Loi n°2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale

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

Ce texte a permis de distinguer les missions obligatoires réalisées pour le compte des collectivités affiliées et celles accomplies pour l'ensemble des collectivités.
La loi a complété l'éventail des interventions que les CDG peuvent assurer de manière facultative : mise à disposition d'agents, action sociale et protection sociale complémentaire, médecine préventive, retraite.
Enfin, depuis l'entrée en vigueur de cette loi, certaines missions doivent obligatoirement être gérées au niveau régional ou interrégional. Ont également été institutionnalisées les conférences régionales pour l'emploi et créée la conférence nationale pour l'emploi.
Au surplus, deux innovations importantes ont été apportées aux règles d'affiliation volontaire au Centre de Gestion et concernent en premier lieu les personnels TOS et en second lieu la compétence des collectivités volontairement affiliées pour établir leurs listes d'aptitude à la promotion interne.

Les centres de gestion assurent, dans leur ressort, une mission générale d'information sur l'emploi public territorial, y compris l'emploi des personnes handicapées, pour l'ensemble des collectivités et établissements publics territoriaux, des agents en relevant ainsi que des candidats à un emploi public territorial. Ils sont chargés d'établir, notamment à partir des informations dont ils sont destinataires, un bilan de la situation de l'emploi public territorial et de la gestion des ressources humaines dans leur ressort et d'élaborer les perspectives à moyen terme d'évolution de cet emploi, des compétences et des besoins de recrutement. Ces documents sont portés à la connaissance des comités techniques.

Cette loi a également procédé aux transferts du CNFPT vers les CDG de l'organisation des concours et examens professionnels de catégorie A et de certains B, ainsi que la gestion des déclarations de vacance d'emploi pour les A.

Loi n°2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique

Les Centres de Gestion doivent mettre en place un CHSCT pour les collectivités de moins de 50 agents.

Loi n°2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique

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

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

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

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

Pour les collectivités non affiliées, est institué par la loi du 12 mars 2012 un socle d'adhésion sur ces six nouvelles missions obligatoires, celles-ci constituant un «*appui technique indivisible à la gestion des ressources humaines*». Les collectivités non affiliées ne peuvent pas choisir d'adhérer à certaines de ces missions seulement.

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

Les collectivités qui choisissent d'adhérer au socle des six missions acquittent une contribution dont le plafond est fixé à 0,2% de leur masse salariale et sont représentées par un collège spécifique au Conseil d'Administration du Centre de Gestion.

La loi du 12 mars 2012 a également ouvert une nouvelle voie d'accès aux cadres d'emplois de fonctionnaires territoriaux pour les agents contractuels par la voie de modes de recrutement réservés valorisant les acquis professionnels.
Ces sélections professionnelles sont organisées pour leurs agents par les collectivités et établissements qui peuvent, par convention, confier cette organisation au centre de gestion de leur ressort géographique.

Loi n°2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires

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

L'article 14 de la loi du 26 janvier 1984 a également été 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 loi du 20 avril 2016 a prolongé la durée de validité de la liste d'aptitude à 4 années et renforcé les obligations pesant sur les organisateurs de concours : organisation d'un entretien individuel annuel avec chaque lauréat resté inscrit sur la liste après la 2ème année.

Ordonnance n°2017-53 du 19 janvier 2017 portant diverses dispositions relatives au compte personnel d'activité, à la formation et à la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique

Cette ordonnance prévoit la mise en place d'un accompagnement personnalisé à la demande de l'agent et la création d'une obligation pour l'employeur public d'un conseil en évolution professionnelle.

Cet accompagnement personnalisé dont peut bénéficier tout fonctionnaire est inscrit dans les missions obligatoires des Centres de Gestion.

Décret n°2016-1624 du 29 novembre 2016 relatif à la formation et aux autorisations d'absence des membres représentants du personnel de la fonction publique territoriale des instances compétentes en matière d'hygiène, de sécurité et de conditions de travail

Les représentants du personnel, titulaires et suppléants, membres du comité, bénéficient pour l'exercice de leurs missions d'un contingent annuel d'autorisations d'absence à la charge des centres de gestion.

Décret n°2017-1471 du 12 octobre 2017 instituant à titre expérimental un dispositif d'accompagnement des agents publics recrutés sur contrat à durée déterminée et suivant en alternance une préparation aux concours de catégorie A ou B de la fonction publique

Le décret du 12 octobre 2017 précise les modalités de mise en œuvre d'un dispositif expérimental d'accompagnement à l'accès aux corps et cadres d'emplois de catégories A et B de la fonction publique.
Les personnes sont recrutées sur des emplois permanents du niveau de la catégorie A ou de la catégorie B par des contrats de droit public ayant pour objet de leur permettre, par une formation en alternance avec leur activité professionnelle, de se présenter à un concours pour accéder à un corps ou cadre d'emplois de la fonction publique correspondant à l'emploi occupé.

Pour la fonction publique territoriale, l'organisation des opérations de recrutement est confiée aux centres de gestion de la fonction publique territoriale ou aux collectivités territoriales et établissements publics non affiliés.

La mise en œuvre des référents déontologues

L'article 28 bis de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires 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*».

Cet article 28 bis a été introduit par la loi du 20 avril 2016 de déontologie des agents publics. Précédemment, dans la sphère publique, seules sept instances nationales étaient chargées d'assurer le respect de règles déontologiques. Quelques collectivités avaient également fait le choix d'instaurer un référent déontologue mais dont le champ de compétences était strictement limité aux élus locaux.

Le décret n°2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique a été publié au JO du 12 avril 2017.

Cette mission est exercée par les CDG à titre obligatoire pour les affiliés et est intégrée au socle commun de prestations ouvert à l'adhésion des non affiliés.

Le référent déontologue apparaît comme l'un des maillons dans la chaîne des acteurs en charge de la défense des valeurs éthiques et déontologiques des collectivités territoriales.

Au quotidien de nombreuses questions se posent quant aux droits et obligations des agents publics notamment : que recouvre le devoir d'obéissance ? Un fonctionnaire peut-il recourir à l'anonymat pour prendre des positions publiques? L'exercice d'un mandat syndical permet-il à un fonctionnaire de déroger à l'obligation de réserve ? Quel type de comportement adopter face aux intérêts privés ? Existe-t-il une limite à l'obligation de secret professionnel ?
Dans quelle mesure l'obligation de réserve encadre l'expression des opinions ? Comment s'articulent liberté de croyance et obligation de neutralité du service public ?

Ces questions relatives aux pratiques professionnelles revêtent une grande importance et nécessitent un conseil de la part d'un expert neutre et spécialiste de la déontologie.

L'instauration d'une telle fonction de déontologue permet d'aborder les questions qui ne sont pas, de prime abord, réglées sur le plan législatif ou réglementaires. Les missions du référent déontologue dépassent la question de la simple conformité à la règle pour aborder plus largement celle du respect de règles de bonne conduite et de la pédagogie éthique.
Cette mission de référent déontologue peut se révéler complexe et souvent sensible.

Une charte a été élaborée par la FNCDG et l'ANDCDG afin de définir concrètement les activités et le périmètre d'intervention des référents déontologues définis à l'article 28 bis de la loi du 13 juillet 1983.

Annexe 3
CHARTE DU RÉFÉRENT DÉONTOLOGUE ISSUE DE LA FNCDG MAI 2017

Préambule ..... / P. 159

1. Dispositions générales ..... / P. 161

2. Champ de compétences et missions ..... / P. 161

3. Procédures de saisine et de réponse ..... / P. 161

4. Modalités d'intervention ..... / P. 161

5. Fin de fonctions ..... / P. 161

Préambule

L'article 28 bis de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires 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 ».

Cet article 28 bis a été introduit par la loi du 20 avril 2016 de déontologie des agents publics. Précédemment, dans la sphère publique, seules sept instances nationales étaient chargées d'assurer le respect de règles déontologiques. Quelques collectivités avaient également fait le choix d'instaurer un référent déontologue mais dont le champ de compétences était strictement limité aux élus locaux.

Le référent déontologue apparaît comme l'un des maillons dans la chaîne des acteurs en charge de la défense des valeurs éthiques et déontologiques des collectivités territoriales. L'autorité territoriale, les élus, le DGS, les responsables de service et les agents eux-mêmes constituent les autres maillons de la déontologie locale et chaque acteur est responsable de l'application des valeurs et règles applicables.

Toutefois, au quotidien de nombreuses questions se posent quant aux droits et obligations des agents publics notamment : que recouvre au juste le devoir d'obéissance ? Un fonctionnaire peut-il recourir à l'anonymat pour prendre des positions publiques ? L'exercice d'un mandat syndical permet-il à un fonctionnaire de déroger à l'obligation de réserve ? Quel type de comportement adopter face aux intérêts privés ? Ces questions relatives aux pratiques professionnelles revêtent une grande importance et nécessitent un conseil de la part d'un expert neutre et spécialiste de la déontologie.

L'instauration d'une telle fonction de déontologue permet d'aborder les questions qui ne sont pas de prime abord réglées sur le plan législatif ou réglementaire. Les missions du référent déontologue dépassent la question de la simple conformité à la règle pour aborder plus largement celle du respect de règles de bonne conduite et de la pédagogie éthique.

Cette mission de référent déontologue peut se révéler complexe et souvent sensible. Ce document permet de définir concrètement les activités et le périmètre d'intervention des référents déontologues définis à l'article 28 bis de la loi du 13 juillet 1983.

Cette charte a vocation à être un référentiel pratique et juridique s'adressant :

- aux personnes désignées par les collectivités territoriales et les Centres de Gestion pour exercer cette fonction
- aux Centres de Gestion devant assurer cette fonction à titre obligatoire pour les collectivités et établissements affiliés et pour les collectivités et établissements non affiliés, dans le cadre du socle commun de prestations.

Le soutien que le référent apporte permet d'éliminer, de réduire et/ou de prévenir les conflits, contentieux, risques juridiques liés à l'application des principes déontologiques auxquels sont soumis les agents publics locaux.

Cadre législatif et réglementaire

Cinq textes principaux définissent le cadre juridique du champ d'intervention du référent déontologue :

- **La loi n°83-634 du 13 juillet 1983** portant droits et obligations des fonctionnaires, notamment les articles 6 ter A, 25 à 28 bis

- **La loi n°84-53 du 26 janvier 1984** portant dispositions statutaires relatives à la Fonction publique territoriale qui prévoit en son article 23 :
  « II.- Les centres de gestion assurent pour leurs agents, y compris ceux qui sont mentionnés à l'article 97, et pour l'ensemble des agents des collectivités territoriales et établissements publics affiliés, les missions suivantes [...] :
  14° Une assistance juridique statutaire, y compris pour la fonction de référent déontologue prévue à l'article 28 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires [...] »

  Au titre du IV de ce même article 23, « une collectivité ou un établissement non affilié au centre de gestion peut, par délibération de son organe délibérant, demander à bénéficier de l'ensemble des missions visées aux 9° bis, 9° ter et 13° à 16° du II sans pouvoir choisir entre elles. Elles constituent un appui technique indivisible à la gestion des ressources humaines ».

- **Le décret n°2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique**

- **Le décret n°2017-105 du 27 janvier 2017 relatif à l'exercice d'activités privées par des agents publics et certains agents contractuels de droit privé ayant cessé leurs fonctions, aux cumuls d'activités et à la commission de déontologie de la fonction publique**

- **Le décret n°2017-564 du 19 avril 2017 relatif aux procédures de recueil des signalements émis par les lanceurs d'alerte au sein des personnes morales de droit public et de droit privé ou des administrations de l'Etat**

1. *Dispositions générales*

Nomination du référent déontologue

Les modalités et les critères de désignation des référents déontologues sont précisés par le décret n° 2017-519 du 10 avril 2017.

L'autorité territoriale ou le Président du Centre de Gestion désigne la personne qui est chargée d'assurer la fonction de référent déontologue au sein de la collectivité ou de l'établissement.

A ce titre, l'article 2 du décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 prévoit que les missions de référent déontologue peuvent être assurées par :

1° Une ou plusieurs personnes relevant ou ayant relevé de la collectivité territoriale ou du CDG

2° Une formation collégiale, dont la composition et les attributions sont arrêtées par l'autorité territoriale ou le président du CDG. Ce collège peut comprendre des personnalités qualifiées extérieures à la collectivité, au CDG ou plus généralement à la fonction publique. Le collège adopte un règlement intérieur précisant son organisation et son fonctionnement.

La durée du mandat de référent déontologue, son possible renouvellement et les conditions d'exercice de la mission sont fixées par un arrêté de l'autorité territoriale ou du Président du Centre de Gestion. Cette durée ne peut être modifiée qu'avec l'accord exprès du référent déontologue.

3° Une ou plusieurs personnes relevant d'une autre administration, collectivité territoriale ou établissement public, d'une autorité administrative indépendante, ou d'une autorité publique indépendante.

La durée du mandat de référent déontologue, son possible renouvellement et les conditions d'exercice sont fixés par une convention. Cette durée ne peut être modifiée qu'avec l'accord exprès du référent déontologue.

La désignation s'accompagne d'une lettre de mission pour consigner et clarifier les conditions d'exercice du travail du référent déontologue. Elle précise notamment les spécificités des services de son ressort d'intervention, les risques déontologiques qui lui sont associés, la possibilité de déport et, lorsque plusieurs référents déontologues sont désignés, les contours de leurs missions de conseil.

1. *Dispositions générales*

Nomination du référent déontologue

Les modalités et les critères de désignation des référents déontologues sont précisés par le décret n° 2017-519 du 10 avril 2017.

L'autorité territoriale ou le Président du Centre de Gestion désigne la personne qui est chargée d'assurer la fonction de référent déontologue au sein de la collectivité ou de l'établissement.

A ce titre, l'article 2 du décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 prévoit que les missions de référent déontologue peuvent être assurées par :

1° Une ou plusieurs personnes relevant ou ayant relevé de la collectivité territoriale ou du CDG

2° Une formation collégiale, dont la composition et les attributions sont arrêtées par l'autorité territoriale ou le président du CDG. Ce collège peut comprendre des personnalités qualifiées extérieures à la collectivité, au CDG ou plus généralement à la fonction publique. Le collège adopte un règlement intérieur précisant son organisation et son fonctionnement.

La durée du mandat de référent déontologue, son possible renouvellement et les conditions d'exercice de la mission sont fixées par un arrêté de l'autorité territoriale ou du Président du Centre de Gestion. Cette durée ne peut être modifiée qu'avec l'accord exprès du référent déontologue.

3° Une ou plusieurs personnes relevant d'une autre administration, collectivité territoriale ou établissement public, d'une autorité administrative indépendante, ou d'une autorité publique indépendante.

La durée du mandat de référent déontologue, son possible renouvellement et les conditions d'exercice sont fixés par une convention. Cette durée ne peut être modifiée qu'avec l'accord exprès du référent déontologue.

La désignation s'accompagne d'une lettre de mission pour consigner et clarifier les conditions d'exercice du travail du référent déontologue. Elle précise notamment les spécificités des services de son ressort d'intervention, les risques déontologiques qui lui sont associés, la possibilité de déport et, lorsque plusieurs référents déontologues sont désignés, les contours de leurs missions de conseil.

Lorsque le référent déontologue est également désigné comme référent lanceur d'alerte au sens du décret n°2017-564 du 19 avril 2017, la lettre de mission rappelle les différences des tâches et en articule, le cas échéant, les modalités d'exercice.

La désignation du référent déontologue est portée à la connaissance des agents relevant de la collectivité, de l'établissement ou des collectivités affiliées ou adhérentes au CDG. Elle fait l'objet d'une publication, selon le cas, dans un des bulletins, recueils ou registres mentionnés aux articles R. 312-3 à R. 312-6 du code des relations entre le public et l'administration (article 5 du décret n°2017-519 du 10 avril 2017).

La désignation du référent déontologue est également publiée sur le site Internet de la collectivité, de l'établissement ou du CDG.

L'information des agents fait état des noms, prénoms et coordonnées professionnelles de la ou des personnes exerçant la fonction de référent déontologue.

Le Conseil d'Administration de la FNCDG s'est positionné sur un niveau de conseil déontologique dans les Centres avec trois options :

1ère option :

Dans chaque département, une personne physique, référent déontologue du CDG, intervient à la demande des agents des collectivités et établissements affiliés.

Il peut également, si une délibération d'adhésion a été prise par une collectivité ou un établissement non affilié, exercer ses fonctions pour les agents de ces structures.

Une lettre de mission est établie et transmise à l'autorité territoriale des collectivités et établissements affiliés ou adhérents.

2ème option :

La fonction de référent déontologue est exercée au niveau départemental par une instance collégiale comprenant trois personnalités qualifiées désignées par arrêté du Président du Centre de Gestion.

3ème option :

La fonction de référent déontologue peut être exercée soit par une personne physique soit par une instance collégiale comprenant trois personnalités qualifiées à une échelle régionale voire interrégionale conformément à l'article 14 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

Cette mutualisation doit être inscrite dans la charte de coopération prévue à l'article 14 précité, cette charte désignant le centre chargé d'assurer la coordination régionale ou interrégionale. Ce texte détermine également les modalités d'exercice des missions que les centres de gestion décident de gérer en commun ainsi que les modalités de remboursement des dépenses correspondantes. A défaut de prévoir la mission de référent déontologue dans la charte de coopération, les CDG pourront conclure une convention spécifique.

Quelle que soit l'option choisie par le Centre de Gestion, pour les questions complexes, un réseau de référents déontologues peut être constitué et sollicité à un niveau régional, infra-régional ou interrégional avant d'apporter une réponse à l'intéressé. Le fonctionnement d'un tel réseau doit être prévu dans la charte de coopération prévue à l'article 14 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 ou dans une convention inter-CDG.

Profil et pré-requis

A l'exception des personnalités qualifiées extérieures à la fonction publique, les référents déontologues doivent être prioritairement choisis parmi les magistrats, les fonctionnaires, en activité ou retraités, ou, parmi les agents contractuels recrutés dans le respect des dispositions statutaires qui leur sont applicables et bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée.

Le référent doit être nommé au vu de son expérience ou de ses diplômes lui permettant de disposer de solides connaissances dans le domaine juridique, notamment en matière de droit administratif, de procédure pénale. Il a, le cas échéant, bénéficié d'une formation spécifique à l'exercice de la fonction de déontologue.

Il doit également avoir une parfaite connaissance du monde territorial et de ses évolutions.

Le référent déontologue bénéficie d'une autorité morale et technique reconnue et doit également disposer de savoir-être particuliers : avoir des notions de psychologie et de dynamique des groupes, être apte à la communication et à la négociation, avoir le sens de l'écoute et du contact, disposer d'une bonne capacité d'analyse, ou encore avoir un esprit pédagogique…

Respect de certains principes déontologiques

Le référent déontologue accomplit sa mission avec diligence, exemplarité et en toute indépendance.

Dans l'accomplissement de leur fonction, les référents déontologues doivent respecter les principes déontologiques auxquels sont soumis tous les agents publics.

Principes d'intégrité, d'honorabilité et de probité

Le référent déontologue respecte les principes de probité et d'intégrité et s'engage à ne pas solliciter, accepter ou offrir, directement ou indirectement, tout avantage qui affecterait l'exercice normal du dispositif de reconnaissance et de la mission de référent déontologue. Il s'interdit également d'utiliser les moyens qui lui sont conférés pour un usage autre que l'exercice de sa fonction.

Les personnes exerçant les fonctions de référent déontologue sont tenues d'effectuer une déclaration d'intérêts (article 5 du décret n°2016-1967 du 28 décembre 2016).

Le référent déontologue n'a pas fait l'objet d'une condamnation ou d'une sanction incompatibles avec l'exercice de ses fonctions. Aucune mention ne doit être inscrite au bulletin n°2 de son casier judiciaire.

Devoir de réserve

Le référent déontologue est tenu, sans préjudice de sa liberté d'opinion, à une obligation de réserve.

L'obligation de réserve implique que les agents fassent preuve d'une certaine retenue dans l'expression de leurs opinions, en particulier lorsqu'elles concernent l'activité de l'administration.

Le manquement à l'obligation de réserve s'apprécie en fonction du poste occupé par l'agent. L'exigence est plus grande pour les personnels d'encadrement mais également pour les personnes exerçant des fonctions de référent déontologue.

Lorsqu'il participe à titre personnel, à des débats ou réunions publiques, le référent déontologue doit veiller à éviter toute appréciation critique ou prise de position, concernant sa mission, qui soit de nature à porter atteinte au service public auquel il participe.

Devoir de dignité

Le référent déontologue ne doit pas se mettre dans une situation telle que l'exercice normal de ses fonctions soit rendu difficile ou impossible. L'obligation de moralité concerne un comportement de nature privée, sans rapport direct avec l'exercice des fonctions, qui pourra faire l'objet d'une sanction disciplinaire dans la mesure où il porte atteinte à la considération de l'administration. Ces actes pourront être considérés comme incompatibles avec le maintien en fonction.

Professionnalisme

Le référent déontologue est nommé à titre personnel pour des compétences reconnues. Il ne peut déléguer sa mission à un tiers.

Si la question ne relève pas de son champ de compétences, le déontologue doit déclarer la demande irrecevable et en informer sans délai l'agent demandeur en lui indiquant l'autorité qui lui semble compétente pour instruire le dossier.

Le référent étudie les projets avec équité en fonction de critères explicites à l'exclusion de toute autre considération. Son conseil doit être argumenté.

Le référent déontologue s'engage à respecter les délais et le phasage de sa mission.

Rigueur et disponibilité

Le référent déontologue fait preuve de diligence et de rigueur dans le traitement des questions qui lui sont confiées. Il s'attache au respect d'un délai raisonnable de réponse, dans le cadre des objectifs et des priorités qui lui sont fixés par le Centre de Gestion.

Il est à l'écoute des agents mais également des responsables de service et des élus, dans un climat propice à la sérénité et à l'apaisement des conflits qui pourraient naître de la mauvaise application d'un principe déontologique.

Il fait preuve de la disponibilité nécessaire à l'exercice de ses fonctions mais également d'une capacité d'animation, d'explication et de sens du dialogue.

Indépendance, impartialité et déport

Le référent déontologue exerce ses fonctions avec impartialité et en toute indépendance. Ces principes fondamentaux exigent que chacun, en toute occasion, se détermine librement, sans parti pris d'aucune sorte, ni volonté de favoriser telle partie ou tel intérêt particulier et sans céder à aucune pression.

L'abstention a pour objet, à l'occasion d'une affaire particulière, de prévenir les situations dans lesquelles pourrait naître, dans l'esprit de la collectivité ou du destinataire d'un conseil, un doute légitime quant à l'impartialité ou l'indépendance du référent déontologue.

Elle peut être nécessaire en cas d'intérêt personnel du référent déontologue au conseil, de lien de parenté, d'alliance, « d'amitié ou d'inimitié notoire » avec l'agent qui sollicite le conseil ou son chef de service.

Le référent déontologue s'engage à refuser l'expertise de projets avec lesquels il aurait un lien quelconque (personnel ou professionnel) susceptible de nuire à l'objectivité de son analyse. Il doit donc en toute conscience examiner et signaler si des liens présents ou passés peuvent biaiser son jugement.

En cas de conflit d'intérêts ou de doute, le référent déontologue doit se manifester auprès de l'autorité territoriale ou du Président du Centre de Gestion, si possible dès qu'il est sollicité pour donner une expertise ou dès qu'il s'aperçoit, ensuite, d'un tel risque.

En cas de déport, l'autorité territoriale ou du Président du Centre de Gestion fait appel à un autre référent déontologue :

- au sein même de la collectivité ou de l'établissement si un référent déontologue complémentaire ou suppléant a été désigné
- d'un autre établissement ou CDG.

Secret professionnel et discrétion professionnelle

Le référent déontologue est lié par le secret professionnel. Préserver strictement ce secret est une condition essentielle du fonctionnement harmonieux et efficace du service de « référent déontologue ».

Selon l'article 226-13 du Code pénal, constitue une violation du secret professionnel la révélation d'une information à caractère secret par toute personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire.

Le secret couvre tout ce qui est venu à la connaissance du référent déontologue dans l'exercice de ses fonctions, c'est-à-dire non seulement ce qui lui a été confié, mais aussi ce qu'il a vu, entendu ou compris.

Il importe de :

- Protéger les informations en les adressant sous pli confidentiel
- Réserver le traitement des questions au référent déontologue ou à l'instance collégiale uniquement
- Limiter l'accès aux données et les conserver dans des conditions préservant leur confidentialité.

Par ailleurs, le référent déontologue, comme les agents publics, est tenu à l'obligation de discrétion professionnelle.

Le référent déontologue s'engage à observer la plus stricte confidentialité quant aux informations et données auxquelles il a accès : contenu des demandes, éléments communiqués par les agents, liste des agents l'ayant saisi…

Devoir de neutralité

L'obligation de neutralité impose que le comportement de l'agent, les actes ou décisions qu'il prend, soient dictés uniquement par l'intérêt du service public, et non par des convictions religieuses ou personnelles. Un manquement à cette obligation serait de nature à compromettre gravement le sentiment d'impartialité que les agents ont à l'égard du service public et par là même porter atteinte à la crédibilité de la fonction de référent déontologue.

2. *Champ de compétences et missions*

Le référent déontologue est désigné à un niveau permettant l'exercice effectif de ses missions (article 4 du décret n°2017-519 du 10 avril 2017).

La fonction principale du référent déontologue est d'apporter, en toute indépendance, un conseil sur les questions déontologiques et les projets professionnels des agents publics locaux.

Il précise et éclaire certains devoirs déontologiques généraux, notamment :

- les déclarations d'intérêts ou de situation patrimoniale susceptibles de faire obstacle à l'exercice de certaines fonctions ou missions
- le respect des règles résultant des textes et de la jurisprudence (obligations de neutralité, d'impartialité, de réserve, de discrétion, de laïcité…)
- le respect de règles en matière de cumul d'emplois et d'activités.

Le référent déontologue répond aux interrogations des agents des collectivités et établissements affiliés ou adhérents sur leurs situations individuelles avec une capacité à jauger les difficultés et les solutions possibles.

L'attente des agents et des collectivités en termes de conseil déontologique peut être classée en fonction de l'étendue des réponses attendues :

- Questions relatives à l'état du droit positif : nécessitant simplement une lecture/communication des textes (pallie généralement à un déficit documentaire et/ou à une crainte de n'avoir pas les bonnes sources textuelles).

- Questions nécessitant une analyse ou une interprétation de la situation : l'auteur de la demande connaît les dispositions juridiques applicables, mais souhaite connaître leurs modalités d'application dans le cas d'espèce.

- Questions nécessitant une aide opérationnelle à la décision : l'analyse délivrée par le référent déontologue est assortie d'une prescription opérationnelle tenant compte des risques encourus (aide à la décision).

- Questions complexes nécessitant des recherches et une réflexion approfondie et/ou la collecte d'information auprès d'autres autorités ou référents.

Cette fonction de conseil s'exerce sans préjudice de la responsabilité et des prérogatives du chef de service.

Il est important de distinguer le conseil déontologique du conseil statutaire qui ne relève pas quant à lui du champ de compétences du référent déontologue.

Par ailleurs, le référent déontologue auprès duquel des faits susceptibles d'être qualifiés de conflit d'intérêts ont été signalés, sur le fondement de l'article 6 ter A de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983, apporte, le cas échéant, aux personnes intéressées tout conseil de nature à faire cesser ce conflit.

La loi du 20 avril 2016 instaure une garantie pour le lanceur d'alerte, fonctionnaire qui relate ou témoigne de faits susceptibles d'être qualifiés de « conflit d'intérêts ».

Le décret n°2017-564 du 19 avril 2017 relatif aux procédures de recueil des signalements émis par les lanceurs d'alerte au sein des personnes morales de droit public et de droit privé ou des administrations de l'Etat, qui entrera en vigueur le 1er janvier 2018, précise la procédure de recueil des signalements émis par les lanceurs d'alerte de la fonction publique.

Les collectivités et établissements seront tenus de désigner un référent « lanceur d'alerte » qui peut être interne à l'organisme ou extérieur. Les référents déontologues pourront exercer cette fonction.

Toutefois, dans cette hypothèse, c'est la procédure relative au recueil des signalements, définie par la collectivité ou l'établissement, qui aura vocation à s'appliquer.

Afin d'accompagner les agents publics et les encadrants dans l'exercice de leurs fonctions en matière de laïcité, un référent « laïcité » doit être clairement identifié dans chaque administration. Selon les spécificités des missions et l'organisation de chaque administration, les conseils en la matière pourront être apportés soit par un correspondant ou un référent « laïcité » dédié, soit par le référent déontologue créé par la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires (Circulaire du 15 mars 2017 relative au respect du principe de laïcité dans la fonction publique). Le respect du principe de laïcité faisant partie intégrante des principes déontologiques définis à l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983, les référents déontologues conseilleront les agents et les collectivités sur toutes les questions relatives à l'application de ce principe.

Les missions du référent déontologue dépassent la question de la simple conformité à la règle pour aborder plus largement celle du respect de règles de bonne conduite et de probité. Il lui revient également de faire de la pédagogie éthique.

Le référent déontologue est également chargé d'assurer une fonction de veille permanente sur les pratiques adéquates dans le domaine de la déontologie et de la prévention des conflits d'intérêts au sein des collectivités.

Lorsqu'il constate un manquement aux principes énoncés aux articles 25 à 28 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983, le référent déontologue en informe l'agent concerné. Il fait à l'agent toutes préconisations nécessaires pour lui permettre de se conformer à ses devoirs.

Par ailleurs, le référent déontologue a également un rôle de prévention et d'information auprès des services et des agents quant à l'interprétation des principes et devoirs déontologiques et des risques juridiques encourus en cas de manquement.

Cette mission s'exerce par l'intermédiaire de rédaction de guides ou de chartes, de diffusion de notes et l'organisation de réunions d'information.

Le référent déontologue, au-delà de ces aspects de communication, est amené à formuler des propositions et préconisations, notamment dans le cadre de son rapport annuel.

Il a également un rôle de diffusion de l'information. Il réalise la liste des autorités auprès desquelles les agents peuvent s'appuyer en matière de déontologie.

3. *Procédures de saisine et de réponse*

Le référent déontologue met en place et anime un système de traitement des demandes de conseil (procédures internes, tableaux de bord).

La demande de conseil peut être adressée par écrit (courrier ou courriel) par l'agent concerné directement à l'attention du référent déontologue. Celui-ci dispose de boites de réception individualisées dont les adresses sont communiquées aux agents.

Les agents peuvent également solliciter le référent déontologue oralement.

Le référent déontologue accuse réception de toute demande de conseil en mentionnant sa date de réception et le rappel du cadre réglementaire de réponse.

La plus grande confidentialité est garantie par le référent déontologue tant sur les éléments transmis par voie papier que par voie dématérialisée.

Le référent déontologue examine les éléments transmis par l'auteur de la saisine, peut l'auditionner, recueillir les observations orales ou écrites de l'agent et des pièces complémentaires et communique son conseil sur le dossier, dans un délai raisonnable à l'auteur de la saisine. Selon la nature de la sollicitation, ce délai peut aller de quelques jours à trois mois, renouvelables en fonction de la complexité de la demande.

Le conseil n'a qu'une valeur consultative, il ne peut lier l'agent qui reste seul responsable de la bonne exécution de ses obligations déontologiques.

Une procédure de gestion des réponses des agents doit être mise en place.

L'action du référent déontologue peut prendre diverses formes en fonction de la nature et de l'objet de l'intervention ou de la complexité de la demande.

Le référent déontologue peut être amené à transmettre plusieurs types de documents notamment :

- une lettre type accusant réception de la demande
- une lettre ou un courriel de réponse adapté(e) et étayé(e) apportant des éléments sur l'ensemble des points soulevés
- une lettre ou un courriel de demande d'information.

La réponse peut également, le cas échéant, s'accompagner de notes (comme par exemple sur le principe d'obéissance hiérarchique…), d'un dossier documentaire composé de références textuelles ou de jurisprudences.

Les réponses orales et incomplètes sont à proscrire. Si la demande a été formulée oralement, l'agent est invité à l'adresser par écrit notamment s'il souhaite obtenir une réponse écrite.

Dans le respect des préconisations de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, le référent déontologue tiendra un registre recensant les demandes reçues et les préconisations formulées.

Un rapport annuel d'activité « anonymisé » (et contenant le moins d'informations permettant d'identifier les agents concernés) est adressé par le référent déontologue à l'autorité territoriale ou au Président du Centre de Gestion. Une compilation des principaux conseils apportés par les référents déontologues est réalisée aux niveaux régional et national.

Conformément au décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017 relatif à l'exercice d'activités privées par des agents publics et certains agents contractuels de droit privé ayant cessé leurs fonctions, aux cumuls d'activités et à la commission de déontologie de la fonction publique, lorsque la commission est saisie d'une demande ayant fait l'objet d'une note écrite d'un référent déontologue, celle-ci est jointe au dossier de saisine.

Lorsque le référent déontologue est saisi comme référent « lanceur d'alerte », c'est la procédure de recueil des signalements définie par la collectivité ou l'établissement qui devra s'appliquer.

4. *Modalités d'intervention*

Modalités d'intervention	Définies dans la lettre de mission : positionnement, durée de la fonction, missions, champ de compétence, procédure de saisine, moyens, risques déontologiques associés. S'il s'agit d'une instance collégiale, les modalités sont définies dans le règlement intérieur.

Présence du référent déontologue au sein de la collectivité, de l'établissement ou du CDG	Pas d'obligation de présence permanente dans la collectivité ou l'établissement
Moyens nécessaires à l'exercice de la fonction	• Le référent déontologue doit disposer de moyens matériels : accès aux nouvelles technologies, moyens d'information et de communication, locaux avec une possibilité de mettre sous clé ses dossiers (bureau ou armoire)… • Le référent déontologue doit disposer du temps nécessaire à l'exercice de sa fonction
Frais de déplacement	Lorsque le référent déontologue est une personnalité extérieure à la collectivité ou à l'établissement, ses frais de déplacement sont pris en charge.
Conditions d'exercice	• indépendance professionnelle • acquisition des compétences nécessaires • rattachement hiérarchique qui garantit sa neutralité vis-à-vis des différents services • sa fonction ne doit pas interférer sur son déroulement de carrière • L'autorité territoriale doit favoriser la transparence et la lisibilité de l'action du référent déontologue (information des élus, des responsables de services, de l'encadrement, de représentants du personnel dans le cadre des instances de dialogue social, des agents sur le sens et les modalités d'intervention du déontologue)

Prérogatives	Le référent déontologue n'est doté d'aucun pouvoir de contrainte mais dispose seulement de droits de communication de documents, d'informations et données réglementaires et de propositions.

Lorsque la mission de référent déontologue est assurée par une instance collégiale, un règlement intérieur devra être adopté par le collège pour définir les modes d'organisation et de fonctionnement de cette instance. Ce règlement peut notamment prévoir que :

- Les membres sont nommés pour une durée de trois ans renouvelable. Lorsqu'il est procédé au remplacement d'un membre, la nomination intervient pour la durée restant à courir avant le renouvellement des membres de l'instance.

- Le secrétariat de cette instance est assuré par le Centre de gestion si elle est constituée à un niveau départemental

- En cas d'instance régionale, le secrétariat est assuré par le référent déontologue de proximité relevant du CDG qui aura été désigné chef de file dans la charte de coopération prévue à l'article 14 de la loi du 26 janvier 1984 ou dans une convention de coopération

- Le référent déontologue auteur de la saisine peut assister à la séance du collège consacrée à cette question, sans voix délibérative.

- Un rapporteur est choisi parmi les membres du collège. Il présente les dossiers soumis à la délibération de cette instance. Le rapporteur ne peut être le référent déontologue auteur de la saisine du collège.

- Le collège peut entendre ou consulter toute personne dont le concours lui paraît utile. Il entend l'agent à sa demande ou le convoque s'il le juge nécessaire.

- Les séances du collège ne sont pas publiques.

- Le collège remet chaque année au Président du CDG, ou le cas échéant des centres de gestion, un rapport qui présente son activité, et établit une synthèse de ses conseils.

- La transmission des conseils à l'intéressé et, le cas échéant, la convocation de l'agent ou de toute autre personne auditionnée sont assurées par le secrétariat du collège.

5. *Fin de fonctions*

Le référent déontologue exerce ses fonctions pour une durée à déterminer dans l'arrêté portant désignation. Une durée de 3 ans renouvelable semble raisonnable.

Une modification de cette durée de fonctions est possible avec accord exprès des deux parties.

En cas d'incapacité ou de manquement à ses obligations, notamment en cas de conflit d'intérêts non signalé en amont, il sera mis fin aux fonctions du référent nommé, et un autre référent déontologue pourra être désigné.

MISSIONS DES CDG

Ces dernières années, les contraintes pour les collectivités locales se sont encore renforcées.

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

Premiers établissements mutualisateurs et lieux de confiance des Collectivités, les Centres de Gestion 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.

Les CDG sont des établissements publics administratifs gérés par des employeurs territoriaux. Il en existe un par département à l'exception de la Petite et de la Grande couronne en région parisienne où les Centres sont interdépartementaux.

LES CENTRES DE GESTION EXERCENT :

Une mission générale : l'entrée dans la fonction publique (organisation des concours, gestion de la bourse des emplois territoriaux…)

Et une mission principale : la gestion des ressources humaines des collectivités et établissements publics locaux.

Les Centres de Gestion exercent, **depuis 2012, une dizaine de nouvelles missions** à coût constant, dont, plus récemment, la fonction de référent déontologue et le secrétariat des CDP confiés aux CDG par la loi déontologie du 20 avril 2016 et, en dernier lieu, l'article 7 de l'ordonnance du 19 janvier 2017 prise en application de la loi n°2016-1088 du 8 août 2016 intègre également dans le champ des missions obligatoires des CDG, l'accompagnement personnalisé pour l'élaboration du projet professionnel des agents.
Parmi ces nouvelles missions, 7 sont proposées sous la forme d'un socle insécable aux collectivités et établissements non affiliés qui peuvent faire le choix d'une adhésion pour l'exercice de ce socle.

MISSIONS DU SOCLE

- Secrétariat des instances médicales (commission de réforme, comité médical)
- Assistance juridique statutaire
- Aide au recrutement et accompagnement à la mobilité
- Assistance à la fiabilisation des droits en matière de retraite
- Recours administratif préalable obligatoire
- Référent déontologue

CHIFFRES CLÉS DES CDG

98 Centres sur tout le territoire métropolitain et ultra-marin. Les Centres de la Polynésie française et de St Pierre et Miquelon ayant la particularité d'être des Centres de Gestion et de Formation

PRÈS DE **95%** des collectivités locales et établissements publics territoriaux sont affiliés aux CDG

PLUS DE **2/3** des collectivités et établissements non affiliés adhérents à un socle de 7 missions

une gestion DE PRÈS DE **900 000** agents territoriaux

une cotisation obligatoire PLAFONNÉE À **0,8%** de la masse salariale de leurs affiliés

une adhésion au socle de missions PLAFONNÉE À **0,2%** de la masse salariale des adhérents

ENVIRON **30** concours et examens professionnels organisés chaque année

ENTRE **54 000 et 58 000** offres d'emplois publiées chaque année

ENTRE **10 et 11** missions facultatives proposées par département en moyenne

LISTE DES MISSIONS

En fonction des besoins des collectivités de leur département, les Centres de Gestion peuvent fournir un certain nombre de prestations complémentaires en mettant à disposition des spécialistes techniques et juridiques. Ce sont les missions dites facultatives.

■ PRESTATIONS OBLIGATOIRES
□ PRESTATIONS FACULTATIVES

Organisation des concours et examens professionnels
- ■ Organisation des concours et examens professionnels
- ■ Gestion des Listes d'aptitude
- □ Organisation des sélections professionnelles

Gestion des carrières des agents publics
- ■ Gestion des dossiers individuels des agents
- ■ Assistance juridique statutaire et recours administratif préalable obligatoire
- ■ Assistance à la fiabilisation des droits en matière de retraite
- ■ Secrétariat des instances paritaires (CAP, CT, CHSCT, CDP)
- ■ Référent déontologue
- □ Suivi des dossiers de retraite
- □ Gestion des comptes épargne temps

Emploi et recrutement
- ■ Gestion des vacances et offres d'emploi
- ■ Observation de l'emploi et GPEEC
- ■ Promotion de l'emploi public
- ■ Aide au recrutement et accompagnement à la mobilité
- ■ Conseil en orientation professionnelle
- ■ Gestion des fonctionnaires privés d'emploi
- ■ Reclassement professionnel
- □ Remplacement d'agents
- □ Conseil en organisation
- □ Aide à l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap

Santé et sécurité au travail
- ■ Secrétariat des instances médicales (commission de réforme, comité médical)
- □ Conseil et inspection en matière de prévention des risques professionnels
- □ Médecine professionnelle
- □ Assistance psychologique

Mise à disposition de personnel ou mutualisation inter-collectivités ou établissements
- □ Conseil juridique
- □ Assistance sociale
- □ Accompagnement à la mise en œuvre de prestations sociales (action sociale, protection sociale complémentaire)
- □ Gestion des contrats d'assurance groupe
- □ Gestion des paies
- □ Assistance psychologique
- □ Accompagnement dans l'élaboration des plans de formation
- □ Coaching en management
- □ Assistance budgétaire
- □ Archivage
- □ Calcul des indemnités chômage
- □ Expertise technique
- □ Prestations informatiques
- □ Accompagnement à la numérisation et à la dématérialisation
- □ Conseil en marchés publics et groupements de commandes…

Fédération Nationale des Centres de Gestion | 80 rue de Reuilly 75012 PARIS
tél. 01 53 36 09 99 - fax 01 53 36 09 90 | mail : secretariat@fncdg.com | www.fncdg.com

La médiation préalable obligatoire

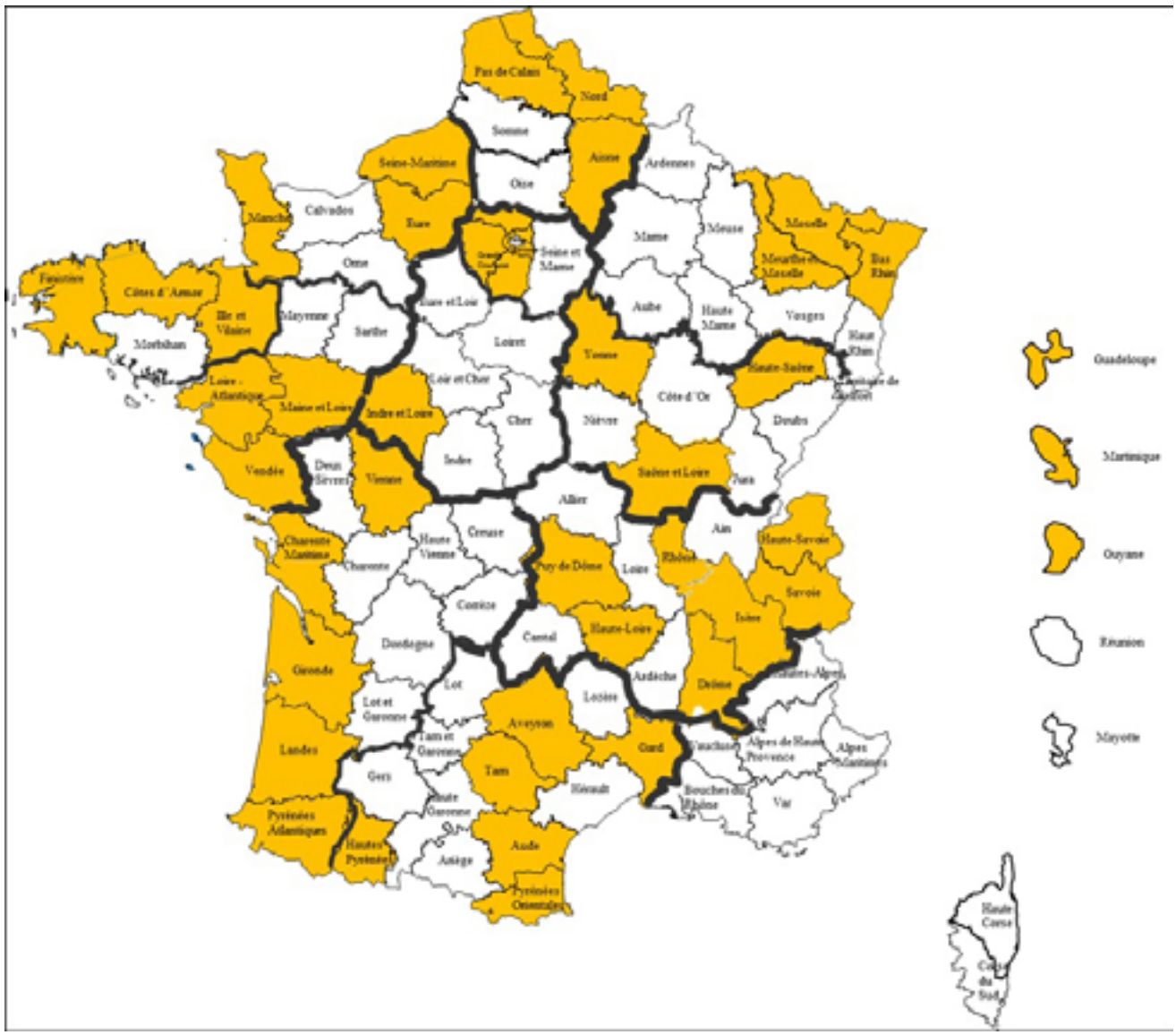
En qualité de tiers de confiance, les Centres de Gestion de la fonction publique territoriale peuvent intervenir comme médiateurs dans les litiges opposant des fonctionnaires territoriaux à leur employeur.

La loi du 18 novembre 2016, le décret n°2018-101 du 16 février 2018 et l'arrêté du 2 mars 2018 organisent la mise en œuvre et fixent les territoires expérimentaux d'une médiation préalable obligatoire.

L'expérimentation débute le 1er avril 2018 pour une durée de trois ans courant jusqu'au 18 novembre 2020.

La FNCDG, avec l'appui d'un groupe de travail composé de techniciens des Centres, a rédigé et diffusé une charte du médiateur. Cette charte fixe les principes essentiels garantissant la qualité du processus de médiation engagé dans ce cadre. Cette Charte constitue le socle de référence éthique de la médiation pratiquée par les Centres de Gestion.

Cartographie des 42 CDG expérimentateurs de la Médiation



CDG proposant la mission de médiation préalable obligatoire aux collectivités du département



CHARTE DES MÉDIATEURS DES CENTRES DE GESTION

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

Préambule

Les articles L 213-1 et suivants du code de justice administrative issus de l'article 5 de la loi n°2016 1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI[ème] siècle et les articles R 213-1 et suivants issus du décret n°2017-566 du 18 avril 2017 introduisent la possibilité en matière administrative de recourir à la médiation soit à l'initiative des parties soit à celle du juge.

Aux termes de l'article L 213-1 du code de justice administrative, la médiation s'entend de tout processus structuré, quelle qu'en soit la dénomination, par lequel deux ou plusieurs parties tentent de parvenir à un accord en vue de la résolution amiable de leurs différends, avec l'aide d'un tiers, le médiateur, choisi par elles ou désigné, avec leur accord, par la juridiction.

Le médiateur accompagne les parties afin qu'elles puissent parvenir à un accord. Le médiateur, sans pouvoir décisionnel, favorise, par des entretiens confidentiels, l'établissement de liens ou d'échanges, la prévention et le règlement des conflits.

Il formule également des recommandations de portée générale en vue d'encourager les bonnes pratiques dans les relations avec les agents et prévenir la survenance de nouveaux litiges.

En qualité de tiers de confiance, les centres de gestion de la fonction publique territoriale peuvent intervenir comme médiateurs dans les litiges opposant des fonctionnaires territoriaux à leur employeur.

La loi du 18 novembre 2016, le décret n°2018-101 du 16 février 2018 et l'arrêté du 2 mars 2018 organisent la mise en oeuvre et fixent les territoires expérimentaux d'une médiation préalable obligatoire. L'expérimentation débute le 1[er] avril 2018 pour une durée de trois ans courant jusqu'au 18 novembre 2020. Elle fera l'objet d'un rapport d'activité annuel aux ministres intéressés et au Vice-Président du Conseil d'Etat transmis avant le 1[er] juin de chaque année et d'un rapport d'évaluation au plus tard 6 mois avant son terme.

La présente charte fixe les principes essentiels garantissant la qualité du processus de médiation engagé dans ce cadre.

Cette Charte constitue le socle de référence éthique de la médiation pratiquée par les Centres de Gestion.

Nomination du médiateur

L'article R 213-2 du code de justice administrative prévoit que la médiation peut être confiée à une personne physique ou à une personne morale. Si le médiateur désigné est une personne morale, son représentant légal désigne la ou les personnes physiques qui assureront, au sein de celle-ci et en son nom, l'exécution de la mission.

Le médiateur est un agent du Centre de Gestion, tiers indépendant des parties, non impliqué dans le différend. Son éthique repose sur les valeurs portées par la présente charte. Il dispose d'une compétence sur les sujets qui lui sont confiés et doit avoir suivi une formation spécifique ou disposer d'une expérience adaptée à la pratique de la médiation.

Il actualise et peut perfectionner ses connaissances théoriques et pratiques de la médiation :

- en s'informant régulièrement sur l'actualité juridique de son domaine de compétence ainsi que sur l'actualité des méthodes de négociation et les évolutions en matière de règlement alternatif des litiges
- en participant à des événements autour des modes de règlement alternatif des litiges (colloques, ateliers, débats, ...) ou à des formations sur ces thèmes.

Champ de compétences de la médiation préalable obligatoire

Afin de respecter le principe de libre administration des collectivités territoriales, n'entrent dans le champ de l'expérimentation que les collectivités qui l'ont accepté en confiant une mission de médiation préalable au centre de gestion territorialement compétent, au titre des missions d'assistance et de conseils juridiques (article 25 de la loi du 26 janvier 1984).

Sont soumis, à titre expérimental, à une médiation préalable obligatoire, les litiges concernant les décisions administratives individuelles défavorables dans les domaines suivants : certains éléments de rémunération, refus de détachement, de placement en disponibilité ou de congé sans traitement des contractuels, réintégrations à l'issue d'un détachement, d'un placement en disponibilité, d'un congé sans traitement ou d'un congé parental, classement de l'agent à l'issue d'un avancement de grade ou d'un changement de corps obtenu par promotion

interne, décision relative à la formation professionnelle tout au long de la vie, mesures appropriées à l'égard des travailleurs handicapés, aménagement des conditions de travail des fonctionnaires qui ne sont plus en mesure d'exercer leurs fonctions.

Le médiateur doit orienter l'agent ou la collectivité si la demande ne relève pas du champ de la médiation.

Déontologie et valeurs du médiateur

Ces valeurs garantissent l'indépendance, la neutralité et l'impartialité du médiateur.

La probité et l'honorabilité

La personne physique qui assure l'exécution de la mission de médiation doit satisfaire aux conditions suivantes :

a) Ne pas avoir fait l'objet d'une condamnation, d'une incapacité ou d'une déchéance mentionnées sur le bulletin n° 2 du casier judiciaire

b) Ne pas avoir été l'auteur de faits contraires à l'honneur, à la probité et aux bonnes mœurs ayant donné lieu à une sanction disciplinaire ou administrative de destitution, radiation, révocation, de retrait d'agrément ou d'autorisation.

Dans le cas où des poursuites ou des procédures judiciaires ont été menées à son encontre et seraient susceptibles de mettre en cause son indépendance et son impartialité, le médiateur doit en informer sa hiérarchie avant toute désignation. Dans l'hypothèse où de telles poursuites ou procédures survenues postérieurement à sa désignation pourraient compromettre l'impartialité de sa mission, le médiateur doit aussi en informer sa hiérarchie ainsi que les parties à la médiation. Le supérieur hiérarchique du médiateur, les parties ou le médiateur lui-même peuvent alors, s'ils le souhaitent, mettre fin à la médiation.

L'indépendance

Le médiateur est indépendant vis-à-vis de toute influence extérieure.
Il ne reçoit aucune directive de quiconque dans le cadre de sa mission.
Son indépendance est garantie par les moyens dont il dispose, sa désignation et les conditions d'exercice pendant la durée de sa mission.
Il s'engage à refuser, suspendre ou interrompre la médiation si les conditions de cette indépendance ne lui paraissent pas ou plus réunies.

La neutralité

Le médiateur est neutre : il n'est ni influencé ni orienté par des considérations externes aux demandes des parties. Il accompagne la médiation sans avoir lui-même d'intention pour ou à la place de la collectivité et de l'agent concernés par le litige.

L'impartialité

Le médiateur est impartial par rapport aux parties pendant toute la durée de la médiation. Il s'interdit toute situation de conflit d'intérêts et n'accepte pas de mission de médiation avec des personnes avec lesquelles il a des liens d'ordre privé, professionnel, économique, de conseil...dans le cadre de l'affaire concernée.

La loyauté

Le médiateur s'interdit de remplir des fonctions de représentant ou de conseil de l'une ou l'autre des parties à la médiation.

L'écoute

Le médiateur s'attache au respect des personnes et à leur écoute attentive afin que les parties puissent dépasser leur différend pour aboutir à une solution.

La diligence

Le médiateur, saisi, prend rapidement contact avec les parties et veille à obtenir des réponses rapides de leur part quant à l'organisation des rencontres.

Il peut solliciter de la part des parties certains documents utiles pour une meilleure compréhension du litige et un meilleur dialogue autour de la recherche de solutions.
Le médiateur peut, en cas de refus de transmission des documents, refuser de poursuivre la médiation.
Le médiateur s'engage à respecter un délai de 3 mois, renouvelable éventuellement une fois en fonction de la complexité de l'affaire, pour traiter les litiges dont il est saisi, sous réserve de la diligence des parties elles-mêmes ou du respect des délais qu'il s'est fixé en accord avec les parties pour mener à bien sa mission de médiation.
Il veille aux conditions formelles d'un dialogue loyal, courtois, efficace et équilibré.

Le désintérêt

Le médiateur ne concourt à la recherche d'un accord que dans le seul intérêt des parties.

Il ne peut percevoir aucune rémunération liée au résultat de la médiation qu'il a menée.

Principes applicables au processus de médiation

Le médiateur agit dans le cadre de la loi et du respect des personnes. Il doit maintenir sa position de tiers neutre, indépendant et impartial.

Le médiateur s'engage à conduire la médiation en respectant les principes suivants :

La transparence

Le médiateur garantit la transparence de son activité et, notamment, il informe :

- sur son champ de compétences de façon large et accessible, notamment sur le site Internet du Centre de gestion
- les publics de manière claire et complète sur les valeurs et les principes de la médiation ainsi que sur les conditions de déroulement ou d'interruption du processus
- sur les effets de la médiation, notamment sur la suspension des délais de recours applicables et sur les conditions dans lesquelles les demandeurs conservent leur droit de saisir le tribunal administratif.

Le médiateur délivre à la collectivité et à l'agent, préalablement à l'engagement de la médiation, une information présentant la démarche et ses modalités de façon complète, claire et précise. Pour la collectivité, l'information est constituée de la convention de recours à la médiation qui reprend les éléments suivants :

- objet de la convention et de l'expérimentation
- domaine d'application
- désignation du médiateur
- conditions d'exercice de la médiation
- obligations respectives des parties
- rôle et compétences du médiateur
- confidentialité

- tarification et modalités de facturation du recours à la médiation
- durée et renouvellement de la convention
- règlement des litiges nés de la convention.

Le médiateur informe les parties de la possibilité de prendre conseil ou d'être accompagnées par différents professionnels.

Le médiateur rend public, chaque année, un rapport détaillé dans lequel il indique le nombre de saisines ayant abouti à une résolution totale ou partielle du litige et le nombre de médiations infructueuses, expose les éventuelles difficultés rencontrées et fait part de son appréciation sur l'expérimentation en cours.

Un rapport d'activité annuel est transmis aux ministres intéressés, au Vice-Président du Conseil d'Etat et au représentant légal du Centre avant le 1er juin de chaque année. Un rapport d'évaluation est également transmis au plus tard 6 mois avant le terme de l'expérimentation.

Le secret et la discrétion professionnels

Le médiateur est tenu au secret et à la discrétion professionnels. Les constatations du médiateur et les déclarations recueillies dans le cadre de sa mission ne peuvent être divulguées aux tiers et ne peuvent être invoquées ou produites dans le cadre d'une instance juridictionnelle sans l'accord exprès des parties. Il est fait exception à ce principe seulement en présence de raisons impérieuses d'ordre public ou de motifs liés à la protection de l'intégrité physique ou psychologique d'une personne.

La confidentialité

La médiation est soumise au principe de confidentialité.
Le médiateur s'engage à observer la plus stricte confidentialité quant aux informations et données auxquelles il a accès : liste et contenu des demandes, éléments communiqués par les agents et les collectivités, entretiens avec les parties...
Le médiateur s'assure, avant le début de la médiation, que les parties ont accepté les principes d'un processus contradictoire ainsi que les obligations de confidentialité qui leur incombent.

L'efficacité

Le médiateur s'engage à répondre avec diligence à toutes les demandes, à conduire à son terme la médiation et à en garantir la qualité.

Le respect de l'ordre public

Le médiateur agit dans le respect des lois et rappelle aux parties que toute proposition ne respectant pas l'ordre public ou l'intérêt des tiers concernés provoque l'arrêt immédiat de la médiation.

Processus de médiation

Instruction

La médiation préalable doit être exercée dans le délai de recours contentieux de deux mois prévu à l'article R 421-1 du code de justice administrative, auprès du médiateur.
Si le cas échéant, le juge administratif est directement saisi, il rejettera la demande par ordonnance et la transmettra au médiateur.
La saisine du médiateur interrompt le délai de recours contentieux et suspend les délais de prescription, qui recommencent à courir à compter de la date à laquelle soit l'une des parties ou les deux, soit le médiateur déclarent, de façon non équivoque et par tout moyen permettant d'en attester la connaissance par l'ensemble des parties. que la médiation est terminée.

La demande de médiation doit être adressée par écrit (courrier ou courriel) directement à l'attention du médiateur et être accompagnée d'une copie de la décision contestée. Celui-ci dispose de boites de réception individualisées (postale et/ou électronique) dont les adresses sont communiquées aux collectivités adhérentes au dispositif, lesquelles informent obligatoirement leurs agents.

Le Médiateur analyse et confronte les arguments des parties. Le médiateur peut entendre chaque partie séparément ou ensemble.
Les parties peuvent saisir le Médiateur sans devoir faire appel à un avocat. Toutefois, elles peuvent se faire représenter ou assister par un tiers de leur choix à tous les stades du processus de médiation.

Accord des parties

A l'issue du processus, le médiateur favorise la conclusion d'un accord transactionnel comportant une clause de renonciation à recours, soumis à la signature des parties sur le fondement des articles 2044 et suivants du Code civil. Le médiateur s'assure que cet accord est respectueux des règles d'ordre public.

La procédure de médiation prend fin par la conclusion de cet accord ou par le désistement ou le renoncement de l'une des parties. Sans déclaration de l'une ou l'autre des parties, la saisine du Tribunal manifeste l'intention des deux parties de mettre fin à la médiation.

Un procès-verbal actant la fin de la médiation est signé par chacune des parties et par le médiateur.

À défaut de signature du procès-verbal par l'une ou l'autre des parties, le médiateur notifie à celles-ci cet acte de fin de médiation.

L'acte de fin de médiation, qui ne constitue pas une décision administrative au sens de l'article R421-5 du Code de justice administrative, précise si la décision de l'administration a été ou non modifiée.

Le médiateur peut mettre fin d'office à la médiation lorsqu'il existe manifestement :

- un rapport de force pouvant conduire à un accord anormalement déséquilibré
- une ignorance juridique grave d'une partie, sciemment utilisée par une autre
- une violation de règles sanctionnées pénalement
- des éléments apportés en cours de médiation empêchant le médiateur de garantir son impartialité ou sa neutralité
- un manque de diligence de la part de l'une ou l'autre des deux parties.

Responsabilité du médiateur

Le médiateur n'a pas d'obligation de résultat mais est le garant du déroulement apaisé du processus.

En cas de manquement à cette charte par le médiateur, et sans préjudice d'éventuelles poursuites civiles et pénales, le représentant légal du centre de gestion peut mettre fin à la mission de médiation et décider de ne plus lui confier de mission.

La dématérialisation/la numérisation

Le terme d'administration électronique, ou e-administration apparaît dans les années 2000. Pour l'OCDE (2003), ce terme recouvre «*l'usage des technologies de l'information et de la communication (TIC), et en particulier de l'Internet en tant qu'outil visant à mettre en place une administration de meilleure qualité*». Il s'agit donc de mettre à profit les avancées technologiques afin d'améliorer le fonctionnement de l'administration. L'administration électronique apparaît tout autant comme une opportunité que comme une nécessité.

Les enjeux de l'administration électronique sont d'améliorer la relation administration/citoyens par le développement d'une offre de services publics performants, mais également de moderniser l'administration elle-même, dans ses procédures comme dans ses coûts de fonctionnement. Il importe aujourd'hui que l'administration publique soit plus efficace et efficiente.

L'objectif est de favoriser l'accessibilité et la diffusion des données, d'optimiser le fonctionnement par un gain de productivité.
La dématérialisation est une des solutions apportées pour répondre aux enjeux de l'administration électronique.
Le développement de l'administration électronique ou e-administration est au cœur des projets de modernisation de l'action publique de l'État.

L'administration électronique se traduit par une dématérialisation des procédures et des documents. La dématérialisation est généralement restreinte à la notion de «*zéro papier*».

En effet, «*la dématérialisation a pour objet de gérer de façon totalement électronique des données ou des documents métier (correspondances, contrats, factures, brochures, contenus techniques, supports administratifs…) qui transitent au sein des entreprises et / ou dans le cadre d'échanges avec des partenaires (administrations, clients, fournisseurs…). La dématérialisation, c'est le remplacement des documents papier par des fichiers informatiques, entraînant la mise en œuvre du fameux bureau sans papier*»[1].

L'ambition d'une administration exemplaire par la limitation des documents sur support papier sont un des enjeux de l'administration électronique, à mettre en parallèle avec la montée des enjeux environnementaux tels que l'épuisement et la préservation des ressources, mais pas seulement. La dématérialisation répond également à un enjeu clé qui est l'accélération et la simplification des échanges et des procédures.

La dématérialisation, soit la substitution du support papier par un support numérique, répond à de nombreux enjeux : réduction des espaces de stockage, accélération des échanges, traçabilité et conservation des données, réorganisation du travail et optimisation des processus de gestion interne et externe.

Les DRH des collectivités territoriales en sont conscients. Nombre d'entre eux se déclarent en effet prêts à promouvoir des projets susceptibles de remplacer progressivement l'usage du papier dans les processus administratifs en matière de ressources humaines.

Les Centres de Gestion peuvent développer des services d'assistance en matière d'archivage ou de numérisation. Dans le cadre de la numérisation, la création d'un dossier numérique de l'agent, la dématérialisation des bulletins de paie et l'accès aux informations RH à travers des solutions mobiles, constituent des objectifs pour les DRH des collectivités territoriales sensibles à la réduction des espaces de stockage, l'accélération des échanges, la traçabilité et la conservation des données, la réorganisation du travail et l'optimisation des processus de gestion interne et externe.

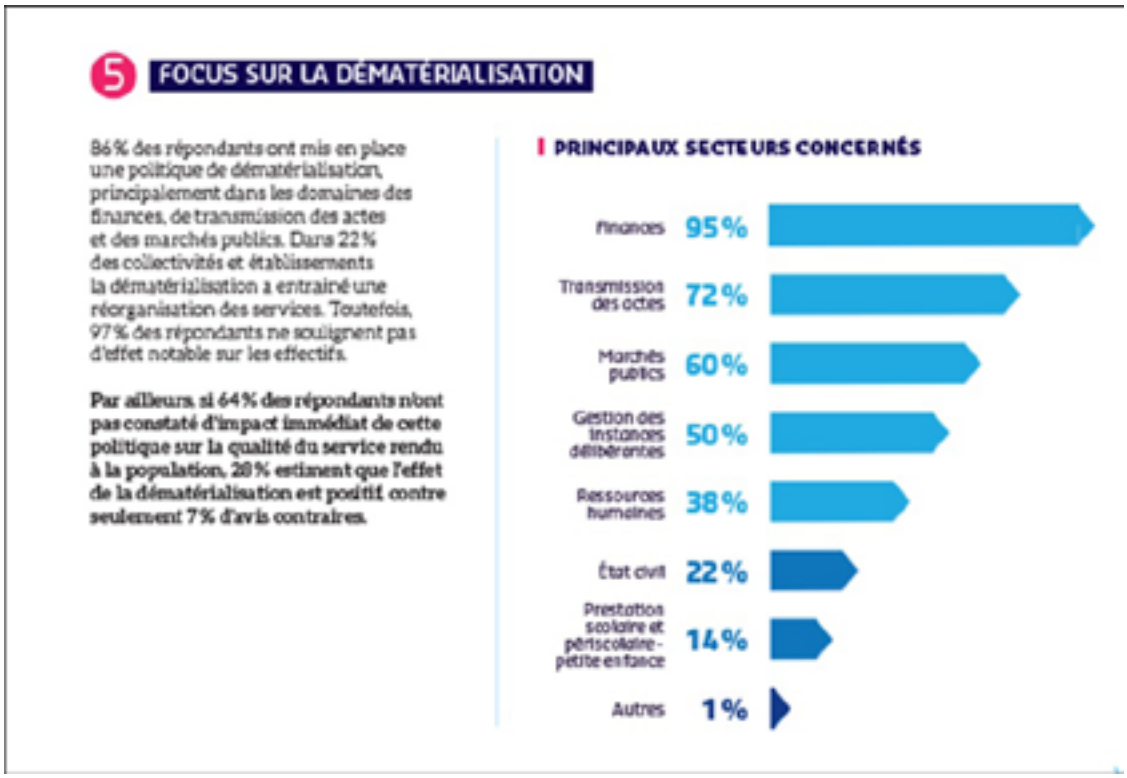
La dématérialisation du dossier administratif de l'agent, qui relate tous les évènements de sa vie administrative (état civil, recrutement, formation, paie, congés, discipline…), facilite également la mobilité des agents tout en simplifiant leur accueil et la gestion de leur fin de carrière (les éléments du dossier numérisé peuvent être transmis sous forme dématérialisée au nouvel employeur et à la CNRACL).

Depuis plusieurs années, la dématérialisation est au cœur des démarches des collectivités. C'est le cas notamment en matière d'actes, de marchés publics, de chaîne comptable et financière, de gestion des fiches de paie, de gestion des factures des fournisseurs de la sphère publique, de tenue du dossier individuel des agents.

1 Guide de la dématérialisation, INGOGREFFE, greffe des tribunaux de commerce, 2008

La loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite Loi NOTRe prévoit de nouvelles possibilités et obligations de dématérialisation des actes des collectivités :

- Dématérialisation dans les domaines budgétaires et comptables (article 108 de la loi NOTRe)
- Dématérialisation du recueil des actes administratifs des collectivités territoriales (Article 124 de la loi NOTRe)
- Dématérialisation de la publication des actes administratifs (Article 128 de la loi NOTRe).



Source : baromètre Horhizons AMF, ADF, Régions de France, FNCDG, CNFPT, Octobre 2016

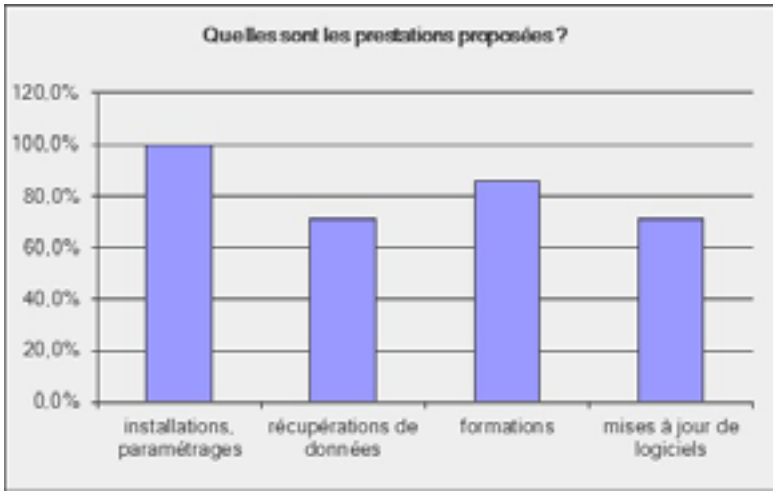
Les projets de dématérialisation sont des projets nécessitant de la transversalité. En effet, différents services, pôles ou directions sont impliqués. En outre, il s'agit d'un domaine où les évolutions technologiques sont rapides, nécessitant une formation continue.

La dématérialisation invite à travailler en mode projet. Le porteur du projet est là pour comprendre les enjeux de chacun et servir d'intermédiaire entre les différents acteurs concernés.
En effet, les personnes impliquées n'ont pas forcément les mêmes compétences ou le même mode de communication.
Le porteur de projet doit essayer de surpasser les différents freins qu'ils soient humains, organisationnels ou techniques. Les projets de dématérialisation ne peuvent se résumer à des questions techniques, certains sont très encadrés juridiquement.

Les gains de place, les réductions du temps de traitement et des consommables ne sont ressentis que lorsqu'une dématérialisation de bout en bout aura pu être mise en œuvre.
Identifier et valoriser les intérêts de la dématérialisation, c'est se donner les garanties que le projet, source d'un certain nombre de contraintes, ne sera pas abandonné.

Selon une enquête menée par la FNCDG en 2015, 20% des Centres proposaient, à la demande des collectivités, de les accompagner dans leurs démarches d'informatisation.

Parmi les Centres assurant cette mission, 85% assistent les collectivités pour l'utilisation de logiciels de gestion et 42% interviennent dans d'autres champs que la gestion administrative.
Les Centres interviennent principalement dans un rôle opérationnel d'assistance sur site ou par téléphone. La Mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) ne concernait que 29% des répondants.



Lorsque les CDG réalisent des prestations informatiques, ils le font généralement pour plus de la moitié des collectivités ou établissements.

Les métiers des collectivités pour lesquels les CDG interviennent le plus sont : la paie, la gestion financière, les simulations budgétaires, les immobilisations et inventaires.

Les services les plus déployés par les CDG sont les services à destination des usagers : téléprocédures et paiement en ligne, mais également des outils à usage interne : les espaces de travail collaboratifs.
La vingtaine de Centres de Gestion, identifiés comme actifs en matière de mutualisation informatique et numérique, intervient majoritairement en matière d'étude et de conseil en équipement informatique, de refonte de système d'information, de dématérialisation...

Les processus les plus fréquemment mis en œuvre par les CDG sont la dématérialisation de la chaine comptable et financière (obligation depuis le 1er janvier 2015) et la télétransmission des actes au contrôle de légalité.

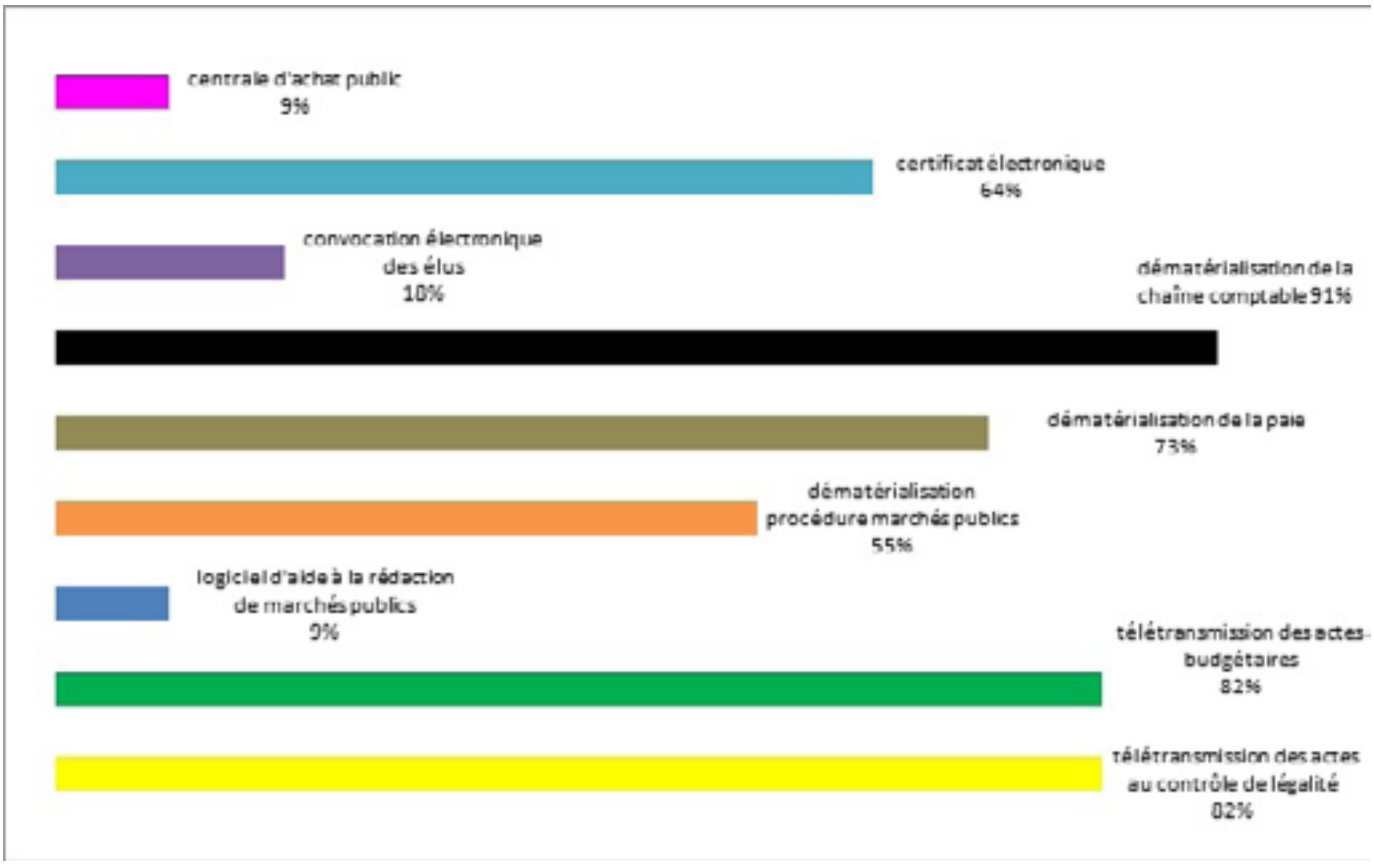
Lorsque les CDG se sont emparés de cette thématique, ils ont couvert l'ensemble des fonctionnalités attendues dans une gestion électronique des données (GED) et parfois même sont allés jusqu'à l'archivage électronique.

Au plan national, une enquête a été réalisée début 2013 par le SGMAP (Secrétariat Général pour la modernisation de l'action publique) afin de recenser les structures locales de mutualisation informatique :
Les CDG représentent 13% de ces structures (14 sur 53 identifiées).

Les autres types de structures d'accompagnement recensés sont :

- les syndicats mixtes et intercommunaux
- les agences Techniques Départementales
- les associations de Maires départementales
- les groupements d'intérêt public, les groupements d'intérêt économique, les sociétés publiques locales.

Champ d'action des CDG en matière de dématérialisation



La mise en place du Règlement Général sur la Protection des Données (RGPD) et du délégué à la protection des données (DPO)

Le contexte des collectivités en matière de protection des données

Le développement de l'e-administration constitue un levier majeur de la modernisation de l'action publique. De ce fait, les collectivités recourent de plus en plus aux technologies et usages numériques : téléservices, open data, systèmes d'information géographique, *cloud computing*, compteurs intelligents, réseaux sociaux, lecture automatique de plaques d'immatriculation, etc.

Par ailleurs, le nombre de cyberattaques ne cesse d'augmenter, et ce, quelle que soit la taille des organisations visées.

De plus, les citoyens sont de plus en plus soucieux de la manière dont leurs données sont utilisées. À ce titre, la loi pour une République numérique est venue consacrer en octobre 2016 un droit à l'auto-détermination informationnelle que l'on retrouve posé à l'article 1er de la loi Informatique et Libertés : «*toute personne dispose du droit de décider et de contrôler les usages qui sont faits des données à caractère personnel la concernant*».

Les nouveaux services numériques, pour qu'ils créent de la confiance auprès des administrés, doivent donc répondre aux exigences de protection des données dont la sécurité est une des composantes essentielles.

Enfin, la nécessité pour les collectivités de prendre en compte ces exigences est aujourd'hui d'autant plus importante que le règlement européen sur la protection des données du 27 avril 2016, applicable à compter du 25 mai 2018, renforce encore les obligations en matière de transparence des traitements et de respect des droits des personnes, s'axe sur une logique globale de responsabilisation de l'ensemble des acteurs et crédibilise la régulation des «*CNIL*» en renforçant considérablement leur pouvoir de sanction.

Ainsi, le règlement communautaire général sur la protection des données (RGPD) n°2016/679 du 14 avril 2016 sur les données personnelles renforce et unifie la protection des données et impose une obligation de résultats avec la mise en place de procédures.

La réforme de la protection des données poursuivait trois objectifs :

1. Renforcer les droits des personnes, notamment par la création d'un droit à la portabilité des données personnelles et de dispositions propres aux personnes mineures
2. Responsabiliser les acteurs traitant des données (responsables de traitement et sous-traitants)
3. Crédibiliser la régulation grâce à une coopération renforcée entre les autorités de protection des données, qui pourront notamment adopter des décisions communes lorsque les traitements de données seront transnationaux et des sanctions renforcées.

Selon une enquête réalisée par la Gazette des communes, seulement 10 % des collectivités indiquaient penser avoir nommer un délégué à la protection des données (DPD) en mai 2018.

L'impact du RGPD sur les collectivités

Si les grands principes déjà présents dans la loi Informatique et Libertés ne changent pas, un véritable changement de culture s'opère. On passe en effet d'une logique de contrôle a priori basé sur des formalités administratives à une logique de responsabilisation des acteurs privés et publics. Ce changement de posture devra se traduire par une mise en conformité permanente et dynamique de la part des collectivités. Elles devront ainsi adopter et actualiser des mesures techniques et organisationnelles leur permettant de s'assurer et de démontrer à tout instant qu'elles offrent un niveau optimal de protection aux données traitées.

Les organismes publics et privés auxquels les collectivités sous-traitent la mise en œuvre de tout ou partie de leurs traitements (ex. : prestataires de service hébergeant des données) devront obligatoirement participer à la démarche de mise en conformité, en aidant celles-ci à satisfaire leurs diverses obligations, sous peine de sanctions.

Les collectivités devront intégrer un nouveau principe de protection des données dès la conception du traitement et par défaut.

Elles devront ainsi tenir compte le plus en amont possible, dès la phase de conception du produit, du service ou du traitement, de définition des outils qui seront utilisés et des paramétrages par défaut, des règles d'or de la protection des données. Il s'agira en particulier de minimiser à tout point de vue le traitement effectué.

Par exemple :

- favoriser par principe les menus déroulants ou les cases à cocher plutôt que les zones de commentaires libres sur les formulaires de collecte et dans les bases de données internes, pour limiter dès le départ le nombre et la nature des données enregistrées
- restreindre au maximum les droits d'accès informatiques aux données et les opérations susceptibles d'être réalisées
- pseudonymiser les données toutes les fois où leur exploitation sous une forme identifiante n'apparaît pas nécessaire à la satisfaction du besoin
- appliquer un mécanisme automatique de purge des données à l'issue de la durée de conservation nécessaire à la réalisation de la finalité.

Avec le règlement, on assiste à un allègement considérable des obligations en matière de formalités préalables, puisque le régime déclaratif est totalement supprimé, pour rentrer dans l'ère de la gouvernance des données personnelles.

Une bonne gouvernance nécessite toutefois une documentation continue des actions menées pour être en capacité de piloter et de démontrer la conformité.

Les collectivités seront ainsi appelées à tenir un registre de leurs activités de traitement, à encadrer les opérations sous-traitées dans les contrats de prestation de services, à formaliser des politiques de confidentialité des données, des procédures relatives à la gestion des demandes d'exercice des droits, à adhérer à des codes de conduite ou encore à certifier des traitements.
Dans certains cas, pour les traitements à risques, elles devront effectuer des analyses d'impact sur la vie privée et notifier à la CNIL,

voire aux personnes concernées, les violations de données personnelles.

La désignation du délégué à la protection des données (DPD)

A compter du 25 mai 2018, la désignation d'un délégué à la protection des données, successeur du correspondant informatique et libertés (CIL), est obligatoire pour les organismes et autorités publics, et donc pour les collectivités.

Si le DPD est le successeur naturel du CIL, des différences majeures peuvent être soulignées.

Le RGPD précise les exigences portant sur le DPD s'agissant de ses qualifications (qualités professionnelles, connaissances spécialisées du droit et des pratiques en matière de protection de données) et de sa formation continue (entretien de ses connaissances spécialisées).

En outre, ses prérogatives et missions sont renforcées, en particulier son rôle de conseil et sensibilisation sur les nouvelles obligations du RGPD (ex. : conseil et vérification de l'exécution des analyses d'impact).

Par ailleurs, les organismes doivent fournir à leur DPD les ressources nécessaires à ses missions (notamment l'associer d'une manière appropriée et en temps utile à toutes les questions relatives à la protection des données, lui donner accès aux données ou encore lui permettre de se former).

Les missions du DPD

Le délégué a pour principales missions :

- d'informer et de conseiller le responsable de traitement de la collectivité ou le sous-traitant, ainsi que les agents
- de diffuser une culture Informatique et Libertés au sein de la collectivité
- de contrôler le respect du règlement et du droit national en matière de protection des données, via la réalisation d'audits en particulier
- de conseiller la collectivité sur la réalisation d'une analyse d'impact relative à la protection des données et d'en vérifier l'exécution
- de coopérer avec la CNIL et d'être le point de contact de celle-ci.

Dans l'exercice de ses missions, le délégué doit être à l'abri des conflits d'intérêts, rendre compte directement au niveau le plus élevé de la hiérarchie et bénéficier d'une liberté certaine dans les actions qu'il décidera d'entreprendre.

De plus, la collectivité doit s'assurer qu'il dispose d'un niveau d'expertise et de moyens suffisants pour exercer son rôle de façon efficace.

Ainsi, le délégué doit :

- être désigné sur la base de ses connaissances spécialisées du droit et des pratiques en matière de protection des données
- être associé en temps utile et de manière appropriée à l'ensemble des questions Informatique et Libertés
- bénéficier des ressources et formations nécessaires pour mener à bien ses missions.

Dans ce contexte, la mutualisation de la fonction de DPD apparaît un enjeu essentiel pour les collectivités territoriales, notamment pour celles de petite taille.

Le niveau de mutualisation du délégué à la protection des données

La mutualisation de la fonction de délégué à la protection des données peut s'avérer une solution adaptée notamment pour les plus petites collectivités. Les collectivités peuvent se rapprocher de leur Centre de Gestion, de leur EPCI ou d'une structure de mutualisation informatique.
A noter aussi que des collectivités bénéficiaient de CIL mutualisés au niveau des centres de gestion (CDG11, CDG54, CDG60,

CDG59...).

Plusieurs CDG proposent un accompagnement personnalisé aux collectivités qui va au-delà de la simple mutualisation de la fonction de DPD. C'est le cas notamment des Centres de Gestion de la Grande Couronne, de la Meurthe et Moselle, des Côtes d'Armor...

Ainsi, les DPD des CDG peuvent réaliser les prestations suivantes :

- fournir aux collectivités une base documentaire comprenant toutes les informations utiles à la compréhension des obligations mises en place par le RGPD et leurs enjeux
- organiser des réunions d'information sur la protection des données
- identifier les traitements de données à caractère personnel actuellement en place ou à venir dans les collectivités
- mettre à disposition un modèle de registre des traitements requis par le RGPD et créé à partir des informations recueillies auprès de chaque collectivité
- dispenser des conseils et des préconisations relatifs à la mise en conformité des traitements listés
- accompagner la réalisation de l'étude d'impact sur les données à caractère personnel provenant des traitements utilisés
- analyser les risques encourus et faire des propositions pour les limiter
- produire des modèles de procédures en adéquation avec les normes RGPD (contrat type avec les sous-traitants, procédure en cas de violation de données personnelles...)

Une évolution des Centres de gestion tant en termes d'organisation : la mutualisation inter-CDG

La présence de Centres au niveau de chaque département permet une homogénéisation et une uniformisation de l'application du statut sur le territoire qui pourraient être affaiblies en cas de basculement à un échelon territorial supérieur. Toutefois, la mutualisation inter-CDG est indispensable pour répondre aux besoins d'expertise des collectivités et apporter plus grandes efficacité et efficience.

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

Aux termes de l'article 14 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 :

«*Les centres de gestion s'organisent, au niveau régional ou interrégional, pour l'exercice de leurs missions. Ils élaborent une charte à cet effet, qui désigne parmi eux un centre chargé d'assurer leur coordination, détermine les modalités d'exercice des missions que les centres de gestion décident de gérer en commun ainsi que les modalités de remboursement des dépenses correspondantes. (...) L'exercice d'une mission peut être confié par la charte à l'un des centres pour le compte de tous. Des conventions particulières peuvent être conclues entre les centres de gestion dans des domaines non obligatoirement couverts par la charte.*

(...) Figurent, parmi les missions gérées en commun à un niveau au moins régional :
1° L'organisation des concours et examens professionnels relatifs aux cadres d'emplois de catégories A et B
2° La publicité des créations et vacances d'emploi de catégories A et B
3° La prise en charge des FMPE de catégories A et B
4° Le reclassement des fonctionnaires de catégories A et B devenus inaptes à l'exercice de leurs fonctions
5° Le fonctionnement des conseils de discipline de recours
6° La gestion de l'observatoire régional de l'emploi.»

Cette coordination permet d'assurer :

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

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

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

Les 14 Centres de Gestion coordonnateurs, en métropole, sont :

- L'Indre-et-Loire (37) pour le Centre Val de Loire
- La Loire-Atlantique (44) pour les Pays de la Loire
- L'Ille-et-Vilaine (35) pour la Bretagne
- Les Bouches-du-Rhône (13) pour Provence-Alpes-Côte d'Azur
- La Corse du Sud (2A) pour la Corse
- Le Nord (59) pour les Hauts de France
- La Seine-Maritime (76) pour la Normandie
- Le Bas-Rhin (67) pour le Grand-Est et la Bourgogne Franche-Comté
- La Haute-Garonne (31) pour l'Occitanie
- La Gironde (33) pour la Nouvelle Aquitaine
- Le Rhône (69) pour Auvergne Rhône-Alpes.

Pour l'Ile-de-France, les CIG de la Petite et Grande Couronne ainsi que le CDG de Seine-et-Marne définissent par eux-mêmes les conditions d'organisation de leurs missions, aux termes de l'article 14 de la loi du 26 janvier 1984.
Dans les régions d'outre-mer et à Mayotte, les missions du centre coordonnateur sont assurées par chaque Centre de Gestion.

Dans un contexte de mutualisation des moyens et des compétences, certaines coopérations régionales et interrégionales s'orientent vers une collaboration plus approfondie, au-delà du champ des missions obligatoires définies par les textes. C'est le cas par exemple en matière de documentation, de conseil en organisation, par le biais d'une spécialisation de Centres sur des questions spécifiques (juridiques...).

À titre d'exemple, la charte de la région Rhône Alpes Auvergne prévoit que des conventions entre centres de gestion pourront être conclues pour une coopération supra-départementale dans les domaines suivants :

- Assistance à la retraite
- Assistance à la mobilité
- Conseil en organisation
- Calcul des allocations de retour à l'emploi
- Paie à façon
- Bilans de compétence.

Par ailleurs, dans cette charte sont également mentionnés des projets et opérations mutualisables comme l'organisation de formations communes à destination des CDG ou le financement d'outils, d'études ou de prestations permettant un travail encore plus collaboratif entre les Centres.

En Bretagne, 6 thématiques et 28 actions ont été identifiées et réparties entre les Centres de Gestion de Bretagne avec la désignation d'un chef de filât. Des objectifs de niveau de mutualisation ont également été définis. Ainsi, par convention les Centres de Gestion de la coopération régionale collaborent sur des sujets techniques sur lesquels chacun d'entre-deux s'est spécialisé.

Le Centre de Gestion de la Lozère avait confié en 2014 au Centre d'étude et de recherche de Montpellier la réalisation d'une étude sur l'utilité sociale de son établissement et des missions qu'il propose aux collectivités territoriales et établissements publics de Lozère.

Cette mission poursuivait deux objectifs :

Mission 1 : Mesurer la contribution du capital humain interne de la structure au regard des compétences nécessaires à l'exercice des missions obligatoires et facultatives assignées au CDG 48. Ce travail s'inscrivait dans une prospective du développement des missions du Centre définie par la direction et les élus.

Mission 2 : Mesurer l'utilité sociale de la structure CDG 48 sur son territoire dans un contexte d'hyper-ruralité au regard de l'évolution de ses missions.

La poursuite de ces deux objectifs s'inscrivait dans la continuité du rapport rédigé par M. Alain BERTRAND, Sénateur de Lozère remis en juillet 2014 à la Ministre du Logement et des territoires.

Un nouveau programme sur trois ans a débuté au 1er semestre 2017, dans un cadre étendu : la région Occitanie. Cette étude a notamment pour objectifs :

- d'accompagner les réflexions sur de nouvelles formes de collaboration, l'organisation et de partenariat à l'échelle régionale
- de construire un protocole de partenariat pour impulser un processus régional de gouvernance et de mutualisation gagnant-gagnant et reproductible
- de maintenir un service au public et l'attractivité des territoires ruraux
- d'anticiper le rôle des Centres au regard du besoin de leurs territoires respectifs afin de rester des acteurs incontournables des ressources humaines de demain et de favoriser l'égalité des chances, des hommes et des femmes et des territoires.

Les spécificités et les besoins de chaque territoire et de chaque CDG seront identifiés, afin de déterminer des modes de collaboration plus ou moins intégrés, selon les besoins des territoires et les décisions politiques et réglementaires... Cet ensemble doit également permettre de créer les conditions favorables à des relations permanentes, continues et durables à l'échelle de l'Occitanie, ce projet étant en adéquation avec la mise en œuvre de la nouvelle charte régionale qui a pris effet au 1er janvier 2017.

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

La mutualisation en matière de concours

Dans le cadre de la réforme de la FPT adoptée en février 2007, les CDG ont vu leurs compétences étendues en matière d'organisation de concours. Depuis le 1er janvier 2010, ils assurent pour l'ensemble des collectivités la mission transférée du CNFPT, à savoir la mise en oeuvre des épreuves pour les recrutements en catégories A, B et C, à l'exception des A+.

Depuis ce transfert, les Centres de Gestion élaborent et adoptent un calendrier prévisionnel pluriannuel de dates nationales pour l'ensemble des concours organisés. Jusqu'au transfert de compétences, le calendrier national ne portait que sur quelques cadres d'emplois comme rédacteur, technicien supérieur, gardien de police...

Le calendrier des dates nationales est élaboré à partir de principes relatifs à la périodicité optimale des concours, définis à partir de nombreux paramètres :

- besoins de recrutement exprimés par les collectivités au travers des recensements antérieurs
- écoulement des listes d'aptitude
- effectifs de candidats
- taux de réussite constatés et nominations prononcées
- complexité du concours liée à la multiplicité des sujets
- moyens des différents CDG
- maîtrise des coûts financiers
- recherche d'une unicité nationale
- pratiques antérieures du CNFPT en termes de périodicité
- formations de préparation aux concours et examens du CNFPT.

Les dates définies se fondent également sur les principes de subsidiarité mais aussi de mutualisation, de coopération entre Centres de Gestion, de rationalisation et de recherche d'économies d'échelle, dans le respect de l'autonomie de chaque établissement.

Le calendrier des dates nationales, mis en pratique par l'ensemble des Centres, fait l'objet d'une diffusion aux Pouvoirs Publics et est mis en ligne sur différents sites de Centres de Gestion et celui de la Fédération.

Concernant l'organisation des concours de catégories A ou B, les Centres de Gestion se sont organisés au niveau régional ou interrégional. Pour l'organisation de certains concours, notamment ceux de la filière médicosociale ou de la filière culturelle pour

lesquels les besoins des collectivités ne nécessitent pas toujours la mise en œuvre d'épreuves complexes et coûteuses, l'ensemble des CDG ont pris l'habitude de conventionner avec des établissements parfois très éloignés géographiquement.
Pour les concours de catégorie C, le niveau d'organisation reste majoritairement départemental même si une mutualisation interdépartementale peut être observée dans certaines régions.

Outre la coopération régionale et interrégionale, la coordination nationale s'est fortement renforcée ces sept dernières années. Ainsi, depuis 2010, le Conseil d'Administration de la Fédération adopte un calendrier national pluri-annuel pour l'ensemble des concours et examens professionnels organisés par les Centres de Gestion.

En outre, le calendrier présentant les dates des épreuves comporte également des périodes d'inscription communes pour l'ensemble des concours et examens susceptibles d'être programmés par les Centres de Gestion, comprenant la période de retrait de dossiers ou de pré-inscription, ainsi que la date de clôture des inscriptions (date limite de dépôt des dossiers).

Par ailleurs, la coordination nationale a également permis le renforcement de la mutualisation en matière de sujets de concours. Les Centres de Gestion ont décidé en 2009 de travailler en concertation à l'élaboration de sujets nationaux pour les épreuves écrites des concours transférés au 1er janvier 2010 du CNFPT vers les Centres de Gestion.

Une Charte a été élaborée pour fixer le cadre de l'élaboration et de l'utilisation de sujets nationaux et une cellule pédagogique a été mise en place. Le contexte du transfert des concours du CNFPT ayant justifié la mise en place d'une organisation des concours et examens à un niveau de mutualisation coordonnée sur l'ensemble du territoire, les Centres de Gestion se sont accordés sur les objectifs suivants :

- Evaluer au mieux les besoins en promouvant la généralisation de l'observation de l'emploi public local
- Apporter à l'ensemble des collectivités du territoire une offre de concours et d'examens correspondant aux besoins (volume, périodicité, localisation des épreuves), en contribuant à l'élaboration et au respect d'un calendrier national.

Les Centres de Gestion ont décidé de formaliser les moyens pour atteindre ces objectifs dans le cadre d'une convention générale valant engagement sur un code général de bonne conduite, posant les conditions de la mutualisation des coûts des concours et examens de leur compétence exclusive.

Un exemple de mutualisation nationale : la mise en oeuvre du GIP Informatique des CDG

Créé par arrêté interministériel du Ministre de l'Intérieur, du Ministre de la Cohésion territoriale et du Ministre de l'Action et des Comptes publics en date du 9 juin 2017, le Groupement d'Intérêt Public des Centres de Gestion (GIP Informatique des CDG) a tenu sa première Assemblée Générale, le 14 septembre dernier.

Un peu plus d'un an seulement après avoir engagé des travaux d'ampleur associant la Fédération, membre co-fondateur qui a porté le projet de GIP auprès des pouvoirs publics, les Coopérations informatiques et les Centres de Gestion, le Groupement compte déjà 87 membres actifs (86 Centres de Gestion, soit 91% des CDG et la FNCDG).

Courant 2016 avait été menée une «***Analyse de l'existant applicatif des CDG***» destinée à être la base d'un «***Schéma directeur national des systèmes d'information mutualisé des Centres de Gestion***» (SDSI).
Cette analyse de l'existant ayant enregistré la collaboration de près de 90% des Centres, constituait le préalable indispensable à une réflexion sur le SDSI ainsi qu'à l'élaboration du programme prévisionnel du GIP.

Au-delà du travail accompli de longue date par les Coopérations Informatiques des Centres de Gestion, les membres du GIP partagent un constat : les Centres de Gestion expriment d'importants besoins face à l'évolution et l'élargissement de leurs missions et les systèmes d'information actuels atteignent aujourd'hui un seuil à dépasser pour développer la qualité de service aux Collectivités.

En dépit des efforts réalisés, une hétérogénéité importante des applications utilisées par les CDG avait été constatée. Dès lors, une très large coopération inter-CDG s'est imposée et cette volonté de mutualisation d'envergure nationale se concrétise avec la constitution du Groupement d'Intérêt Public Informatique des CDG.

Dans un esprit de rationalisation et d'efficacité, le GIP Informatique, établissement public administratif, a principalement pour objet de «***mutualiser les moyens et toutes solutions informatiques utiles à l'accompagnement des missions légales et réglementaires***

dévolues à ses membres».

Cette mission recouvre différents objectifs tels que :

- rationaliser et harmoniser les outils informatiques, dans la mesure où les CDG ont les mêmes besoins pour faire face à leurs missions obligatoires communes sur tout le territoire
- remédier à l'obsolescence technique d'applications et favoriser la convergence d'outils informatiques, en développant leur interopérabilité afin d'améliorer la qualité de service
- tenir compte des nouvelles tendances technologiques, ceci afin de gagner en agilité pour mieux répondre aux besoins exprimés par les collectivités et ouvrir de nouvelles possibilités en termes d'analyse de données ou d'accompagnement des collectivités....

Le GIP devra déployer, actualiser et approfondir le SDSI. Dans cette perspective, plusieurs Groupes de travail rassemblant des techniciens des Centres ont été constitués sur différentes thématiques : Vote électronique, Médecine préventive, paye et Prélèvement à la source, Carrière, Emploi, Comptabilité analytique, RGPD.

Vers une nouvelle offre de services proposée par les Centres aux collectivités et établissements

Le rapport de l'Inspection générale de l'administration (IGA) de juin 2014

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

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

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

I.L'observation générale des Centres de Gestion

Les missions des Centres

De manière générale, la mission met en évidence la grande hétérogénéité des CDG en matière de finances, d'exercice des compétences et d'organisation.
Les inspectrices relèvent que certains Centres semblent en retrait, d'autres plus à l'écoute au regard des besoins exprimés par les collectivités de leur ressort.

Plusieurs CDG exercent des prestations techniques complexes, se substituent parfois aux services des collectivités (édition des paies, rédaction d'actes...) ou favorisent les expérimentations innovantes au-delà des ressources humaines.

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

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

Toutefois, ces compétences pourraient être étendues à d'autres domaines que celui de la gestion des ressources humaines. Une

liste précisant les missions optionnelles figurerait dans un décret.

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

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

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

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

L'organisation des concours

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

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

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

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

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

L'exercice de la mission emploi

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

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

Concernant l'organisation des conférences régionales, le rapport pointe les régions où aucune manifestation n'a été programmée depuis 2007.

La mission rappelle aux CDG coordonnateurs leur obligation d'organiser annuellement une conférence régionale mais indique que celle-ci pourrait évoluer en un lieu d'information et de débat sur l'emploi et la formation, en liaison avec le CNFPT.

Le fonctionnement interne des Centres

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

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

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

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

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

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

II.Les différents scénarios proposés par l'IGA

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

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

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

Les coordinations régionales et interrégionales deviendraient obligatoires sur un champ de compétences renforcé.

2ème scénario : la disparition des CDG

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

- Le CNFPT serait en charge de tous les concours, de l'emploi (diffusion des vacances et statistiques) et de la formation
- Le département (s'il évolue en plate-forme de services pour les communes et intercommunalités) assurerait les autres fonctions de gestion des ressources humaines.

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

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

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

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

Deux possibilités sont envisagées dans ce scénario :

- la création d'un établissement public national unique, avec des délégations régionales et des antennes départementales
- la fusion au niveau régional des établissements publics tout en maintenant l'indépendance de ces derniers.

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

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

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

La mission IGA était en 2014 favorable à la mise en œuvre du 4ème scénario couplé au 1er.

Le rapport «*REVUE DES DEPENSES : Actes de gestion en matière de ressources humaines des collectivités territoriales*» de novembre 2017

Les CDG sont valorisés dans ce rapport réalisé par l'IGA et le CGEF. Leur expertise et leur montée en puissance est reconnue.

L'extension des missions des CDG

Les auteurs du rapport soulignent l'expertise renforcée des CDG depuis la précédente mission menée par l'IGA en 2014 et préconisent d'attribuer aux CDG de nouvelles compétences ou d'étendre certaines à l'ensemble des collectivités.
«*La dispersion et la rareté des compétences-clés dans les collectivités territoriales peuvent avoir des effets négatifs sur leur GRH… Il apparaît donc pertinent, pour certaines fonctions précises, de mettre en commun les compétences rares, ou de mutualiser certains actes, qu'il est moins coûteux de réaliser à plusieurs que d'effectuer seul.*»

Le rapport cite notamment la mutualisation des contrats-groupe en matière d'assurance statutaire, l'assistance juridique statutaire,

la généralisation et la promotion auprès des collectivités territoriales de l'utilisation des prestations de remplacement ou de l'édition des bulletins de paie.

En matière d'assistance juridique, l'IGA et le CGEF soulignent que «*Le temps gagné en évitant de devoir former de façon continue des cadres de haut niveau qui ne trouveraient à utiliser leurs compétences que de façon marginale, même s'il est difficilement quantifiable, est sans doute réel, en consolidation nationale : sur une base d'un quart d'ETP sur une centaine de structures, et d'un dixième pour quelques milliers de collectivités, cela représenterait un équivalent de quelques centaines d'ETP sur l'ensemble du territoire, soit de l'ordre de 1% des effectifs consacrés à la RH.*»

L'IGA et le CGEF préconisent la mise à disposition par les Centres de Gestion de personnels hautement spécialisés.
«*Plusieurs CDG ont développé des prestations de mise à disposition d'expertise technique pointue, par exemple […] dans le domaine financier ou de la commande publique. Ceci permet aux collectivités qui font appel à ce service de disposer d'experts qu'elles ne peuvent recruter elles-mêmes. Ainsi, cette mutualisation de compétences permet une utilisation optimisée de ressources rares, et pour un coût limité.*»

Le rapport souligne la nécessité de mutualiser la mission de médecine préventive.
«*Le recrutement de médecins pour assurer la mission de médecine préventive constitue, pour l'ensemble des collectivités et des CDG rencontrés, une préoccupation importante, du fait de la diminution globale du nombre de médecins, et du manque d'attractivité, notamment financière, de la fonction publique territoriale par rapport au secteur privé.*
Des CDG ont constitué un service, parfois important, qui a vocation à couvrir les besoins des collectivités du département, voire au-delà. La mutualisation permet d'abord de mieux employer ces médecins sur l'ensemble du ressort, d'éviter des difficultés de remplacement, et de réduire le coût par une meilleure organisation».

Le rapport incite les collectivités à rechercher des effets de massification. Ainsi, le recours aux groupements de commandes par les CDG doit être conforté.

«*Les collectivités territoriales, du fait de leur très grande hétérogénéité, et de la forte dispersion des effectifs gérés, se trouvent le plus souvent en situation de faiblesse lorsqu'elles doivent négocier avec leurs principaux prestataires, pour qui elles ne représentent qu'une partie marginale de leur chiffre d'affaires. En se regroupant, elles peuvent également atteindre une taille critique pour disposer d'une compétence interne, moins coûteuse que le recours à un prestataire extérieur. Elles ont donc un grand intérêt, dans le respect du principe de libre administration, à se regrouper pour obtenir de meilleures conditions tarifaires et de meilleurs services. Ceci est particulièrement vrai en matière de système d'information, mais aussi pour un certain nombre d'actes de gestion RH*».

«*Compte tenu du nombre important de bulletins de paie (pour 2 millions d'agents territoriaux, cela représente a minima environ 24 millions de bulletins par an, soit, au coût moyen établi par les CDG, un montant de plus de 140 millions d'euros), il y aurait un fort intérêt à massifier encore davantage cette édition des bulletins de paie, par une centralisation plus forte au sein de quelques CDG spécialisés, en se rapprochant du coût le plus bas relevé dans les CDG. Une baisse du coût moyen d'1 € représente un effet de l'ordre de 24 M€ d'économie pour l'ensemble des collectivités, soit, une économie de près de 70 M€ si l'on passe du coût moyen au coût le moins élevé.*»

L'évolution institutionnelle

Concernant la mutualisation inter-Centres, la mission souligne l'intérêt d'un développement des collaborations régionales et nationales, voire à terme, la création de Centres régionaux de gestion et d'un centre national de coordination.
Toutefois, «*la modestie des économies potentielles susceptibles d'être générées par cette nouvelle architecture, le risque de déstabilisation d'un réseau de CDG qui a su s'organiser pour répondre toujours davantage aux attentes des collectivités territoriales conduisent la mission à ne pas recommander de modifier la structure actuelle du réseau des CDG, mais à privilégier la piste bien plus prometteuse d'une mutualisation renforcée de leurs missions.*»

Le renforcement de la mutualisation

«*Dans le cadre des nouvelles régions, les CDG ont adapté leurs chartes de coopération régionales. Au-delà des missions qui doivent obligatoirement être gérées à un niveau au moins régional, certains CDG ont souhaité aller plus loin dans la coopération à ce niveau.*»

Les auteurs du rapport préconisent d'aller plus loin en matière de mutualisation en confortant le mouvement entamé au sein du réseau des CDG, au moyen d'une coordination régionale obligatoire portant sur une liste élargie de missions, s'appuyant sur

un schéma régional de coordination, de mutualisation et de spécialisation élaboré par le CDG coordonnateur. Cette obligation d'élaboration des schémas régionaux de coordination, de mutualisation et de spécialisation serait assortie d'une évaluation obligatoire à l'issue de leur mise en œuvre afin d'envisager d'étendre à toutes les collectivités territoriales l'obligation d'adhérer au «*socle commun*» élargi.

«*5 niveaux de coopération sont possibles : concertation et échanges des pratiques, harmonisation des procédures, partage de moyens ou intervention à titre subsidiaire, actions communes cofinancées, services ou missions exercées en commun.*»

«*[Le schéma de coordination] établirait les modalités permettant d'optimiser, du point de vue des attentes des collectivités territoriales et des moyens susceptibles d'être engagés par les CDG, l'exercice des missions sur lequel il porte : recours à un service national, à un service délivré par le CDG coordonnateur pour le compte des CDG coordonnés, à un service délivré par un ou plusieurs CDG coordonnés pour le compte des autres CDG, etc. Le schéma ferait l'objet d'une évaluation annuelle transmise aux conseils d'administration des CDG concernés pour en mesurer l'efficacité en termes d'économie de moyens et de satisfaction des usagers.*
La mise en oeuvre de ces propositions permettrait, sans modifier la structure actuelle du réseau des CDG, aux plus petits CDG de renforcer leurs compétences tout en gardant la proximité des territoires. Par ailleurs, une coordination régionale et nationale plus prégnante soutiendrait le mouvement de mutualisation et de spécialisation des expertises au bénéfice des économies d'échelle et de la qualité des prestations des CDG, confortant ainsi leur attractivité.»

Tableau 8 : Les missions des CDG sur lesquelles porterait le schéma de coordination, de mutualisation et de spécialisation obligatoire

Missions faisant d'ores et déjà l'objet d'une obligation de coordination	**1er groupe** Art. 14 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984	- Organisation des concours et examens professionnels relatifs aux cadres d'emploi de catégorie A et B. - Publicité des créations et vacances d'emploi de catégorie A et B. - Prise en charge des fonctionnaires de catégorie A et B momentanément privés d'emploi. - Reclassement des fonctionnaires de catégorie A et B devenus inaptes à l'exercice de leurs fonctions. - Fonctionnement des conseils de discipline de recours. - Gestion de l'observatoire régional de l'emploi.
Missions relevant du « socle commun » élargi	**2ème groupe** Art. 113 II et IV de la loi n°2012-347 du 12 mars 2012 modifiant l'article 23 IV de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984. « socle commun » actuel	- Secrétariat des commissions de réforme. - Secrétariat des comités médicaux. - Avis consultatif dans le cadre des recours administratifs préalables. - Assistance juridique statutaire. - Assistance au recrutement et à l'accompagnement individuel à la mobilité des agents hors de leur collectivité. - Assistance à la fiabilisation des comptes de droits en matière de retraite.
	3ème groupe Élargissement du « socle commun » proposé	- Médecine professionnelle. - Prévention des risques professionnels. - Insertion des personnes handicapées. - Action sociale. - Protection sociale complémentaire. - Assurance groupe
Autres missions figurant parmi les missions facultatives les plus fortement sollicitées	**4ème groupe**	- Organisation des concours et examens professionnels relatifs aux cadres d'emploi C. - Systèmes d'information. - Archives.

Source : Mission

Tableau 9 : Le renforcement de la mutualisation des missions sans modification de la structure du réseau des CDG

Niveau départemental	Maintien des CDG dans leur forme actuelle (établissement public local administratif dirigé par un conseil d'administration composé d'élus), lesquels participent obligatoirement à une coordination régionale portant sur une liste définie de missions, dont les modalités sont définies dans le schéma de coordination, de mutualisation et de spécialisation élaboré pour 5 ans.
Niveau régional	Une coordination régionale systématique assurée par un CDG à vocation régionale qui détermine, en collaboration avec tous les CDG de son ressort territorial, la spécialisation des expertises, et organise la mutualisation des compétences et la répartition des moyens correspondants dans la cadre du schéma de coordination, de mutualisation et de spécialisation évalué annuellement.
Niveau national	Une coordination nationale associant l'ensemble des CDG, dont les CDG coordonnateurs, pour définir la stratégie nationale avec tous les partenaires.

Source : Mission

«*La généralisation du « socle commun » élargi pourrait avoir pour vertu, grâce aux moyens supplémentaires alloués, de renforcer l'expertise fortement sollicitée des CDG et de garantir, face à l'affaiblissement progressif du contrôle de légalité exercé par l'État en la matière, l'unité d'application statutaire aux agents de la fonction publique territoriale sur le territoire national.*
En outre, du fait de leur accès aux expertises reconnues des CDG, les grandes collectivités, désormais adhérentes, seraient incitées à revoir l'organisation de leur service de ressources humaines et les prestations qu'elles délivrent en redéfinissant les tâches dévolues en interne pour mieux s'appuyer sur celles dorénavant offertes par les CDG (assistance juridique statutaire, secrétariat des comités médicaux et des commissions de réforme, santé et sécurité au travail, voire organisation des concours et archivage,) et ainsi réaliser à terme des économies substantielles par redéploiement des compétences.»

<u>La mise en place d'une plateforme d'inscription aux concours et le versement direct de la part de cotisation liée à l'organisation des concours transférés</u>

La mission recommande en outre de construire, avec les CDG coordonnateurs, la DGCL et la DGAFP, un dispositif unifié à l'échelle nationale d'inscription aux concours, contribuant à la prévention de l'absentéisme mais également de simplifier, sans alourdir les charges des collectivités territoriales et en préservant les ressources du CNFPT et des CDG, le circuit des flux financiers qui les relie.
Afin de réduire l'absentéisme, l'attribution d'un numéro unique d'inscription aux concours pourrait être envisagée dans le respect du principe d'égal accès aux emplois publics.
Le CNFPT rétribue chaque année les Centres de Gestion coordonnateurs régionaux sur la base d'une enveloppe définie en 2008.
Cette procédure pose des difficultés tant d'ordre juridique qu'organisationnel et financier. Notamment, et dès lors qu'il est admis que cette recette n'est pas destinée au budget et à la caisse du comptable public du CNFPT, mais à être reversée et redistribuée aux CDG, le principe d'unité budgétaire doit être garanti.

2EME PARTIE : COMMENT FAIRE EVOLUER LE STATUT DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE ?

1. L'EVOLUTION DES TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES RELATIFS A LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE DEPUIS 2016

Ces deux dernières années, les textes tant législatifs que réglementaires ayant impacté les ressources humaines publiques locales ont été nombreux.

Outre la mise en œuvre des réformes RIFSEEP, PPCR et le dégel du point d'indice, cette dernière année, peuvent notamment être cités les textes suivants :

- La loi n°2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires
- La loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté
- La loi n°2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique
- L'ordonnance n°2017-53 du 19 janvier 2017 portant diverses dispositions relatives au compte personnel d'activité, à la formation et à la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique
- L'ordonnance n°2017-543 du 13 avril 2017 portant diverses mesures relatives à la mobilité dans la fonction publique
- Le décret n°2017-1201 du 27 juillet 2017 relatif à la représentation des femmes et des hommes au sein des organismes consultatifs de la fonction publique
- Le décret n°2017-1419 du 28 septembre 2017 relatif aux garanties accordées aux agents publics exerçant une activité syndicale
- Le décret n°2017-1470 du 12 octobre 2017 relatif à l'accès aux corps et cadres d'emplois de la catégorie C de la fonction publique par la voie du parcours d'accès aux carrières de la fonction publique de l'Etat, territoriale et hospitalière
- Le décret n°2017-1471 du 12 octobre 2017 instituant à titre expérimental un dispositif d'accompagnement des agents publics recrutés sur contrat à durée déterminée et suivant en alternance une préparation aux concours de catégorie A ou B de la fonction publique
- Le décret n°2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique
- Le décret n°2017-564 du 19 avril 2017 relatif aux procédures de recueil des signalements émis par les lanceurs d'alerte au sein des personnes morales de droit public ou de droit privé
- Le décret n°2017-722 du 2 mai 2017 relatif aux modalités d'appréciation de la valeur et de l'expérience professionnelles de certains fonctionnaires éligibles à un avancement de grade
- Le décret n°2017-928 du 6 mai 2017 relatif à la mise en œuvre du compte personnel d'activité dans la fonction publique et à la formation

La loi n°2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires

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.

Déontologie

- 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».

- 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.

La 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).

- 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.

- 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).

- 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

- La protection fonctionnelle

La 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.

- 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.

- 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

- 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.

- 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.

- 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.

- 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.

➢ 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).

➢ 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 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'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.

➢ 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.

➢ 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.

➢ 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.***»

➢ 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

➢ 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.»

➢ 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.

➢ 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

- Renforcement des Centres de Gestion

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...

La loi de déontologie des agents publics permet de répondre à ces évolutions en ouvrant le champ des compétences obligatoires et facultatives 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.

- 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.

- 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.

La loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté

La loi du 27 janvier 2017 comporte trois titres :

- Le titre I crée les conditions de la généralisation d'une culture de l'engagement citoyen tout au long de la vie et renforce la priorité jeunesse du Gouvernement
- Le titre II de la loi engage des mesures dans le domaine du logement pour favoriser le vivre-ensemble et lutter contre les phénomènes de ségrégation territoriale
- Le titre III consacre et crée de nouveaux droits au bénéfice de l'ensemble des citoyens.

La loi «***égalité et citoyenneté***» comporte certaines dispositions intéressant les collectivités et la fonction publique territoriale. L'ambition du Gouvernement était 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.

Le recrutement

La 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 qui serait généralisé et ouvert dans les corps et cadres d'emplois qui ne pratiquent pas encore le recrutement par la troisième voie, au premier rang desquels les concours de catégorie B.
L'article 159 de la loi confie aux statuts particuliers le soin de préciser l'ancienneté exigée pour l'inscription au troisième concours.

Le texte permet également la prise en compte de la durée d'un contrat d'apprentissage ou d'un contrat de professionnalisation comme durée d'activité professionnelle permettant de se présenter à ce concours (Article 159).

La lutte contre les discriminations et en faveur de l'égalité femmes/hommes

La loi «***Egalité et citoyenneté***» tient compte de certaines propositions du rapport Lhorty visant à diversifier les recrutements opérés dans la fonction publique.
Est instaurée une collecte obligatoire des données relatives à la formation, l'environnement social et professionnel du candidat au moment du recrutement dans la fonction publique (Article 161).

L'article 158 prévoit la réalisation par le Gouvernement d'un rapport biennal sur la lutte contre les discriminations et la prise en compte de la diversité de la société française dans les versants de la fonction publique.

L'accueil des collégiens et des lycéens dans les administrations est favorisé dans le cadre de périodes d'observation en milieu professionnel (article 160).

La loi renforce les obligations en matière d'égalité femmes/hommes. Ainsi, pour tout jury de concours et comité de sélection de la fonction publique, la présidence est confiée de manière alternée à un membre de chaque sexe, «***sauf dérogation prévue par décret en Conseil d'État***» (article 166).

L'article 165 de la loi modifie l'article 6 bis du statut général qui disposera désormais que «***aucun fonctionnaire ne doit subir d'agissement sexiste, défini comme tout agissement lié au sexe d'une personne, ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à sa dignité ou de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant***».

La loi du 27 janvier 2017 étend le dispositif de parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et d'État (PACTE) destiné aux jeunes qui ont ainsi accès à un emploi de catégorie C, en augmentant la limite d'âge désormais fixée à 28 ans au lieu de 25 auparavant (Article 162).
La seconde mesure prévue par cet article vise à redéfinir le rôle du tuteur du jeune bénéficiant d'un PACTE en lui ôtant sa mission de suivi de l'activité du jeune dans le service (fonction exercée en pratique par le supérieur hiérarchique). Toutefois, l'administration doit accorder au tuteur la disponibilité nécessaire à l'accomplissement de sa mission et veiller à ce qu'il bénéficie d'une formation au tutorat.

L'article 162 a également pour objet de développer le recours au PACTE en instaurant un pourcentage de postes offerts par cette voie au recrutement sans concours pour l'accès au premier grade des corps et cadres d'emplois de la catégorie C. Ce pourcentage a été fixé à 20% arrondis à l'entier inférieur afin d'éviter qu'un volume de recrutement trop faible ne conduise à recruter obligatoirement 100%, 50%, 33% ou 25% de personnes par la voie du PACTE.
Pour la fonction publique territoriale, cette mesure ne concerne que les régions, les départements, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale ou établissements publics assimilés de plus de 40 000 habitants, c'est-à-dire les plus gros employeurs.

Par ailleurs, l'article 162 ouvre le dispositif PACTE à des personnes âgées de quarante-cinq ans et plus en situation de chômage de longue durée et bénéficiaires de minima sociaux.

La loi du 27 janvier 2017 crée par ailleurs un nouveau dispositif destiné aux jeunes gens âgés de 28 ans au plus. Ils pourront être recrutés au moyen d'un contrat de droit public, pour une durée de 12 mois minimum et de 2 ans maximum, renouvelable selon certaines conditions, sur des emplois de catégorie A ou B, tout en bénéficiant d'une formation en alternance pour préparer le concours externe d'accès au corps ou cadre d'emplois concerné (Article 167).
Le Gouvernement avait proposé de créer ce nouveau contrat de droit public pour faciliter l'accès des jeunes demandeurs d'emploi aux postes de catégorie A et B de la fonction publique d'État.
Dans le texte adopté définitivement par le Parlement, ce nouveau dispositif a été étendu à tous les versants de la fonction publique tout en prévoyant qu'il fasse l'objet d'une expérimentation de six années à l'issue de laquelle il sera possible de mieux cerner ses effets.

L'article 167 a pour objet également de préciser le dispositif en :

- prévoyant des garanties, pour le tuteur du jeune, comparables à celles prévues pour les maîtres d'apprentissage
- prévoyant l'obligation de présence d'une personnalité extérieure à l'administration dans la commission de sélection.

Ce contrat est ouvert à tous les jeunes de 28 ans, au plus, en particulier aux habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville, des territoires de revitalisation rurale et des régions ultramarines.
Ce contrat peut également bénéficier aux personnes âgées de quarante-cinq ans ou plus en situation de chômage de longue durée, ainsi qu'aux allocataires du revenu de solidarité active, le RSA.

La gestion des FMPE

L'article 169 du projet de loi tendait à préciser l'application concrète d'une disposition inscrite dans la loi du 26 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, à savoir la dégressivité de la rémunération des fonctionnaires momentanément privés d'emploi.
Il s'agissait d'apporter aux centres de gestion de la fonction publique territoriale et au CNFPT une réponse précise à une question posée à la Ministre de la Fonction publique. Cette réponse était également attendue par les collectivités territoriales qui supportent les rémunérations des fonctionnaires concernés.
Si le fonctionnaire territorial était privé d'emploi depuis plus de deux ans, la dégressivité aurait débuté à la date d'entrée en vigueur de la loi égalité et citoyenneté ; si le fonctionnaire territorial était privé d'emploi depuis moins de deux ans, la dégressivité aurait débuté deux ans après la date de sa prise en charge.

L'article 169 a été déclaré inconstitutionnel (cavalier législatif).

La formation professionnelle

L'article 164 dispose que le plan de formation des collectivités est présenté à l'assemblée délibérante, alors qu'il est actuellement établi par le seul exécutif local.

Les droits à congé et autorisations d'absence

La loi du 27 janvier 2017 prévoit l'instauration d'un nouveau droit à congé pour les fonctionnaires participant à la gouvernance associative (Article 10).
Ce congé, de 6 jours ouvrables maximum par an :

- est ouvert à toutes les associations d'intérêt général, tous les fonctionnaires bénévoles membres d'une association pour siéger bénévolement dans l'organe d'administration ou de direction et participer aux réunions
- est non rémunéré
- est considéré comme du travail effectif pour les droits à congé payés, à la retraite, à la sécurité sociale et aux suppléments pour charge de famille
- peut être fractionné en demi-journées et pris en une ou deux fois.

Un même congé est ouvert :

- aux fonctionnaires membres d'un conseil citoyen
- aux fonctionnaires âgés de moins de 25 ans pour participer aux activités des organisations de jeunesse et d'éducation populaire, des fédérations et des associations sportives agréées destinées à favoriser la préparation et la formation ou le

perfectionnement de cadres et d'animateurs

- aux personnes, non administrateurs, apportant à une mutuelle, union, fédération, en dehors de son statut de fonctionnaire, un concours personnel et bénévole, dans le cadre d'un mandat pour lequel elle a été statutairement désignée ou élue.

L'article 163 du projet de loi concernait les autorisations d'absence accordées à l'agente publique qui reçoit une assistance médicale à la procréation ainsi qu'à l'agent public qui est son conjoint, qui est lié à elle par un pacte civil de solidarité ou qui vit maritalement avec elle. Une autorisation d'absence aurait été accordée pour l'accomplissement des actes médicaux nécessaires. Ces absences n'auraient entraîné aucune diminution de la rémunération et auraient été considérées comme une période de service effectif.

L'article 163 a été déclaré inconstitutionnel (cavalier législatif).

La loi n°2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique

La loi n°2017-1339 pour la confiance dans la vie politique a été promulguée le 15 septembre 2017. Cette loi constitue l'un des deux volets de la réforme pour la moralisation de la vie politique. Elle se compose de 23 articles, le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 8 septembre 2017, ayant censuré dans leur intégralité 4 articles.
Ce texte comporte notamment des dispositions relatives aux obligations déclaratives des candidats à l'élection présidentielle, au contrôle de la régularité de la situation fiscale des parlementaires, à la prévention et à la cessation des conflits d'intérêts, et à la suppression de la pratique de la «***réserve parlementaire***».

La loi est organisée en dix titres. Le titre premier concerne la peine d'inéligibilité en cas de crimes ou de manquements à la probité. L'article 131-26-2 du code pénal est modifié afin d'instituer une peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité à l'encontre de toute personne coupable d'un crime ou d'un des délits énumérés à son paragraphe II. En cas de commission de l'une des infractions listées à l'article 131-26-2 du code pénal, la personne se verra obligatoirement appliquer une peine de dix ans d'inéligibilité.

Parmi les infractions impliquant le prononcé d'une telle peine complémentaire, figurent, d'une part, l'ensemble des crimes et certains délits d'une particulière gravité et, d'autre part, des délits révélant des manquements à l'exigence de probité ou portant atteinte à la confiance publique ou au bon fonctionnement du système électoral.

Le titre deux de la loi est relatif à la prévention des conflits d'intérêts et le 3ème aux obligations déclaratives. L'article 8 de la loi précise que le délai de six mois lié à la déclaration de situation patrimoniale de certains fonctionnaires mentionnés à l'article 25 quinquies de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 est porté à un an.

Le titre quatre présente les «***dispositions relatives aux emplois de collaborateur parlementaire à l'Assemblée nationale et au Sénat, de collaborateur de ministre et de collaborateur d'élu local***».

L'article 15 modifie l'article 110 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. Les exécutifs locaux ont désormais l'interdiction d'embaucher un membre de leur famille proche (conjoint, partenaire de pacs, concubin, parents et enfants) en tant que collaborateur de cabinet. La sanction prévue est une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende. Les autorités territoriales doivent informer la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique qu'elles emploient d'autres membres de leur famille ou anciens membres de leur famille proche.

Le paragraphe II de l'article 18 prévoit les conditions dans lesquelles prennent fin le contrat des membres de cabinet d'une autorité territoriale tombant, lors de la publication de la loi, sous le coup des nouvelles interdictions d'emploi de membre de sa famille.
Le contrat prend alors fin de plein droit, sous réserve du respect des dispositions spécifiques à la protection de la grossesse et de la maternité prévues à l'article L 1225-4 du code du travail. L'autorité territoriale notifie le licenciement à son collaborateur, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, dans les trois mois suivant la publication de la loi du 15 septembre 2017.

Le collaborateur peut exécuter le délai de préavis prévu par la réglementation applicable. L'autorité territoriale n'est pas pénalement responsable de l'infraction prévue au II de l'article 110 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 lorsque cette infraction est commise pendant le délai de notification et le délai de préavis prévus à l'article 18. La collectivité a l'obligation de rembourser

les sommes versées au collaborateur selon des modalités qui seront définies par décret en Conseil d'Etat.

Le titre cinq de la loi du 15 septembre 2017 concerne les «*dispositions relatives à l'indemnité des membres du parlement*», le titre six celles relatives à «*la nomination des membres du gouvernement*» et le titre sept porte sur les frais de réception et de représentation des membres du gouvernement ainsi que sur leur situation fiscale.

Le titre huit s'intéresse au financement de la vie politique. Plusieurs articles modifient le financement des partis politiques et la gestion des comptes de campagne. Les deux derniers titres de la loi concernent les représentants du parlement européen et des dispositions diverses et transitoires.

L'ordonnance n°2017-53 du 19 janvier 2017 portant diverses dispositions relatives au compte personnel d'activité, à la formation et à la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique

La loi n°2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels dite loi «*EL KHOMRI*» a habilité le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour mettre en place le Compte personnel d'activité (CPA) pour les fonctionnaires.

L'ordonnance du 19 janvier 2017 comprend deux volets. Le premier concerne la mise en place du CPA et consacre la formation tout au long de la vie dans la fonction publique. Le second volet comporte des mesures relatives à la santé et à la sécurité des agents ainsi que des mesures de prévention.

- La mission d'accompagnement personnalisé

L'article 1 reconnait le droit à la formation tout au long de la vie des fonctionnaires. Ce droit permet de favoriser le développement professionnel et personnel des agents. Il s'agit également d'un outil de mobilité et d'adaptation aux évolutions des métiers. Outre la possibilité de bénéficier de périodes de professionnalisation, tout fonctionnaire peut bénéficier, à sa demande, d'un accompagnement personnalisé notamment dans le cadre du conseil en évolution professionnelle. Cet accompagnement personnalisé est destiné à aider l'agent à élaborer et mettre en œuvre son projet professionnel.

L'ordonnance prévoit que cet accompagnement personnalisé est assuré par l'autorité territoriale ou par le Centre de Gestion. L'article 7 inscrit d'ailleurs cette mission dans la liste des missions obligatoires des CDG. Cependant elle n'est pas intégrée dans le socle commun.

- Le CPA

Le CPA est un compte ouvert pour chaque personne débutant sa vie professionnelle, il remplace les dispositifs de DIF antérieurs. Ce compte est attaché à la personne, quels que soient les changements d'emplois ou de statuts. Il suit son titulaire qui conserve ses droits inscrits jusqu'à leur utilisation. Il a pour objectif de «*renforcer l'autonomie et la liberté d'action de son titulaire et de faciliter son évolution professionnelle*» (Article 2).

Le CPA se compose de deux éléments :

- Le compte d'engagement citoyen (CEC) décliné sur la modèle du secteur privé, régi par les articles L 5151-7 à L 5151-11 du code du travail. Ce compte recense les activités bénévoles et de volontariat des agents afin d'acquérir des heures sur le CPF.
- Le compte personnel de formation (CPF) permet au fonctionnaire d'accéder à une qualification ou de développer ses compétences dans le cadre d'un projet d'évolution professionnelle.

➢ Modalités de mise en œuvre du CPF

Les heures sont acquises en vue de suivre des formations. La mobilisation de ces heures fait l'objet d'un accord entre l'agent et son administration. L'alimentation du compte s'effectue à a fin de chaque année à hauteur de 24 heures maximum par année de travail jusqu'à l'acquisition d'un crédit de 120 heures, puis de 12 heures maximum par année de travail, dans la limite d'un plafond de 150 heures.

Ce crédit d'heures est majoré pour les agents de catégorie C dépourvus de qualification (400 heures/an). Il est également majoré pour les agents dont le projet d'évolution professionnelle vise à prévenir une situation d'inaptitude dans la limite de 150 heures en complément des droits acquis.

C'est l'administration employeur qui prend en charge les frais de formation.

Les fonctionnaires et agents publics acquièrent des droits depuis le 1er janvier 2017 et pourront les consulter sur un portail gratuit en ligne avant 2020.

Toutes ces dispositions de l'ordonnance s'appliquent également aux agents contractuels.

Les articles 3 et 5 posent le principe de portabilité des droits. En cas de changement d'employeur, les droits acquis au titre du CPF sont conservés, y compris lorsque ces droits ont été acquis préalablement au recrutement dans la fonction publique ou lorsqu'un agent public décide d'occuper un emploi relevant du secteur public ou du secteur privé.

Les droits acquis au 31 décembre 2016 au titre du DIF sont conservés et transposables au CPF. Les droits ouverts au titre du CPF et du CEC débutent au 1er janvier 2017.

La date d'entrée en vigueur des dispositions relatives au système en ligne gratuit sera fixée par décret au plus tard le 1er janvier 2020.

➢ Dispositions relatives au renforcement des garanties applicables en matière de prévention et de santé pour les agents publics

L'ordonnance comporte un second volet de mesures relatives à la santé et à la sécurité des agents ainsi que des mesures de prévention (simplification des mesures de saisine des comités médicaux, possibilité d'octroi d'un temps partiel thérapeutique sans délai, etc.).

- Simplification de l'accès au temps partiel thérapeutique

Les mesures prévues par l'article 8 permettent de simplifier et d'améliorer l'accès au temps partiel thérapeutique. En effet, il supprime la condition de 6 mois pour pouvoir prétendre à un temps partiel thérapeutique. La procédure est simplifiée puisque l'avis de l'instance médicale compétente n'est requis que pour les seuls cas où les avis du médecin traitant et du médecin agréé ne sont pas concordants.

- Mise en place d'une période de préparation au reclassement

L'article 9 permet la mise en place d'une période de préparation au reclassement pour accompagner les agents devenus inaptes ou en cours de l'être et dont les besoins de reconversion sont avérés. Cette période, assimilée à une durée de service effectif avec traitement, a une durée maximale d'un an.

- Création d'un régime de présomption d'imputabilité et d'un congé pour invalidité temporaire

L'article 10 crée un régime de présomption d'imputabilité au service pour les accidents de service et certaines maladies professionnelles. Il créé également un congé pour invalidité temporaire imputable au service lorsque l'incapacité temporaire de l'agent est consécutive à un accident de service, à un accident de trajet ou à une maladie professionnelle dans les cas où l'accident ou la maladie est reconnu imputable au service.

L'article prévoit l'obligation de renseignement par les employeurs publics des données nécessaires à la connaissance des accidents de service et des maladies professionnelles.

L'ordonnance n°2017-543 du 13 avril 2017 relative à la mobilité dans la fonction publique

L'article 83 de la loi n°2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a autorisé le Gouvernement, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, à prendre par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi, afin d'adapter et de moderniser les dispositions relatives aux conditions d'affectation et aux positions statutaires, afin de favoriser la mobilité des agents publics à l'intérieur de chaque fonction publique et entre les trois fonctions publiques et de contribuer à la diversification de leur parcours professionnel.

L'ordonnance n°2017-543 du 13 avril 2017 comporte diverses dispositions destinées à favoriser la mobilité des fonctionnaires concernant la structuration de certains corps et cadres d'emplois de la fonction publique et les obligations pesant sur les employeurs.

L'article 1er de l'ordonnance prévoit que les corps et cadres d'emplois des fonctionnaires relevant de la même catégorie et appartenant à au moins deux fonctions publiques pourront être régis par des dispositions statutaires communes. Celles-ci seront fixées par décret en Conseil d'Etat. Ce décret pourra prévoir que les nominations ou les promotions dans un grade puissent être prononcées pour pourvoir un emploi vacant dans l'un des corps ou cadre d'emplois régi par des dispositions communes. Les «*cadres inter-fonctions publiques*» susceptibles d'être créés en application de ces dispositions favoriseront ainsi la mobilité, entre plusieurs fonctions publiques, d'agents exerçant les mêmes missions.

L'article 2 de l'ordonnance renforce l'obligation des employeurs territoriaux d'assurer la publicité, auprès des centres de gestion ou du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), des postes vacants ou susceptibles de l'être. Afin de favoriser l'accessibilité de cette information et de permettre à chaque agent d'identifier aisément les possibilités de mobilité ainsi offertes, il est prévu que les centres de gestion et le CNFPT rendent accessibles ces publications depuis un espace numérique commun aux administrations publiques et ce, au plus tard le 1er janvier 2019.

L'article 3 de l'ordonnance organise la portabilité du compte épargne-temps en cas de mobilité inter-fonctions publiques.

L'article 4 concerne les fonctionnaires détachés et renforce les modalités de prise en compte, dans le corps ou cadre d'emplois d'accueil, d'un avancement d'échelon ou de grade obtenus dans un corps ou cadre d'emplois d'origine : les fonctionnaires détachés pourront en effet voir cet avancement immédiatement pris en compte et non plus à l'occasion du renouvellement de leur détachement.

L'article 5 prolonge les dispositions de la loi Sauvadet concernant certains établissements publics étatiques (dispositif d'accès à l'emploi titulaire organisé en faveur de certains agents contractuels de la fonction publique) jusqu'en 2020.

La loi n°2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018

L'article 8 de la loi prévoit que le taux de la contribution sociale généralisée (CSG) augmente de 1,7 point, passant à 9,2% contre 7,5% auparavant.

L'article 44 de la loi modifie la date de début d'indemnisation des victimes de maladie professionnelle. Est assimilée à la date de l'accident, la date de la première constatation médicale de la maladie et, lorsqu'elle est postérieure, la date qui précède de deux années la déclaration de maladie professionnelle mentionnée au premier alinéa de l'article L 461-5 du code de la sécurité sociale.

La loi n°2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018

Plusieurs articles de la loi de finances pour 2018 impactent les collectivités territoriales.

L'article 113 de la loi précise qu'à compter du 1er janvier 2018, les agents publics civils et les militaires perçoivent une indemnité compensatrice tenant compte de la hausse du taux de la contribution sociale généralisée, prévue à l'article 8 de la loi n°2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018, de la suppression de la contribution exceptionnelle de solidarité et de la suppression de la cotisation salariale d'assurance maladie ainsi que de la baisse ou de la suppression de la contribution salariale d'assurance chômage.

L'article 114 de la loi de finances pour 2018 prévoit le report de douze mois des mesures statutaires, indiciaires et indemnitaires de la réforme PPCR.

L'article 115 de la loi rétablit un jour de carence dans les trois fonctions publiques à compter du 1er janvier 2018. Il ne sera pas applicable aux maladies relevant des articles L 27 et L 35 du code des pensions civiles et militaires de retraite, aux accidents de service, au deuxième congé de maladie lié à la même cause intervenant dans les 48 heures, aux congés pour invalidité temporaire imputable au service, aux congés de longue maladie, aux congés de longue durée, aux congés pour grave maladie ainsi qu'aux congés de maladie liés à une affection de longue durée pour une période de trois ans à compter du premier congé

de maladie soumis au jour de carence.
L'article 100 de la loi instaure une possibilité de majoration de l'indemnité de fonction de certains maires et présidents d'exécutifs.

A condition que le montant total des indemnités maximales susceptibles d'être allouées en application du code général des collectivités territoriales ne soit pas dépassé, l'indemnité de fonctions peut être majorée de 40% pour les élus suivants :

- maires des communes de plus de 100 000 habitants
- présidents des conseils départementaux et régionaux
- présidents des communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes de plus de 100 000 habitants, des métropoles, de la métropole de Lyon
- présidents des collectivités de Guyane et de Martinique.

Le décret n°2017-1889 du 30 décembre 2017 pris en application de l'article 113 de la loi n°2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 et instituant une indemnité compensatrice de la hausse de la contribution sociale généralisée dans la fonction publique

Ce décret institue l'indemnité compensatrice de la hausse de la contribution sociale généralisée dans la fonction publique et en définit les modalités de calcul et de versement. Il s'applique aux fonctionnaires et agents contractuels de droit public des trois versants de la fonction publique, aux militaires et aux magistrats de l'ordre judiciaire.

La rémunération brute annuelle perçue au cours de l'année 2017 est multipliée par 1,6702%.

Sont déduits du montant obtenu les montants dus sur cette même rémunération, selon le régime applicable à l'agent, au titre de :

1° La contribution exceptionnelle de solidarité prévue à l'article L 5423-26 du code du travail, dans sa rédaction antérieure à l'article 112 de la loi n°2017-1837 du 30 décembre 2017

2° La cotisation salariale d'assurance maladie du régime général de sécurité sociale prévue au 1° du II de l'article L 241-2 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction antérieure à l'article 8 de la loi n°2017-1836 du 30 décembre 2017

3° La contribution salariale d'assurance chômage mentionnée à l'article L 5422-9 du code du travail, versée par les agents dans les conditions définies avant l'entrée en vigueur de l'article 8 de la loi n°2017-1836 du 30 décembre 2017.

Le résultat obtenu en application des alinéas précédents est ensuite multiplié par 1,1053.

Les agents publics qui n'étaient pas rémunérés en cette qualité au 31 décembre 2017, bénéficient, lors de leur réintégration, d'une indemnité calculée comme suit : La rémunération brute mensuelle à la date de la réintégration est multipliée par 0,76%.

Cette indemnité n'est pas versée aux agents affiliés au régime général de la sécurité sociale au titre des prestations en espèces de l'assurance maladie.

Les agents publics nommés ou recrutés en cette qualité à compter du 1er janvier 2018, à l'exception de ceux qui sont affiliés au régime général de la sécurité sociale au titre des prestations en espèces de l'assurance maladie, bénéficient, lors de leur nomination ou recrutement d'une indemnité calculée comme suit : La rémunération mensuelle brute à la date de la nomination ou du recrutement est multipliée par 0,76%.

La rémunération brute servant de base au calcul de l'indemnité comprend les éléments de rémunération perçus au titre de l'activité publique assujettis à la contribution sociale généralisée, à l'exclusion de ceux perçus le cas échéant au titre d'une activité accessoire.

En cas de nomination, de recrutement ou de réintégration en qualité d'agent public au cours de l'année 2017, l'assiette de calcul de l'indemnité est ramenée à une rémunération brute équivalente à l'année complète.

La rémunération mensuelle prise en compte est la première rémunération servie au titre d'un mois complet.

Le versement de l'indemnité est mensuel.
En cas de recrutement, de nomination ou de réintégration en cours de mois, l'indemnité est versée au prorata du nombre de jours.

En cas de changement de quotité de travail ou en cas d'absence pour raisons de santé, le montant de l'indemnité varie, le cas échéant, dans les mêmes proportions que le traitement.

La circulaire du 15 janvier 2018 relative aux modalités de mise en œuvre de l'indemnité compensatrice de la hausse de la contribution sociale généralisée (CSG) instituée par le décret n°2017-1889 du 30 décembre 2017

La circulaire du 15 janvier 2018 précise le champ d'application de l'indemnité compensatrice de la hausse de la CSG, l'assiette des rémunérations prises en compte pour son calcul, ses modalités de détermination et de versement ainsi que les situations entraînant la modification du montant de l'indemnité.

Pour le calcul de l'indemnité compensatrice, la rémunération brute à prendre en compte se compose des éléments soumis à la CSG et uniquement liés à l'activité principale de l'agent.

Les modalités de détermination du montant de l'indemnité compensatrice sont détaillées dans les annexes et diffèrent selon la situation de l'agent concerné.

Le versement de l'indemnité, dont le montant est fixe, est obligatoire mensuellement.

Le montant de l'indemnité peut évoluer à la hausse ou à la baisse dans certaines conditions comme la modification de la quotité de travail de l'agent ou en cas de congés pour raison de santé. Ce montant évolue alors dans les mêmes proportions que le traitement de l'agent.

En application de l'article 5 du décret n°2017-1889 du 30 décembre 2017, le montant de l'indemnité compensatrice peut faire l'objet d'un ajustement au 1er janvier 2019, sous réserve qu'il soit plus favorable à l'agent. Seuls les agents publics nommés ou recrutés avant le 1er janvier 2018 peuvent bénéficier de cette actualisation.

La circulaire du 15 février 2018 relative au non versement de la rémunération au titre du premier jour de congé de maladie des agents publics civils et militaires

L'article 115 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 réintroduit un jour de carence pour le versement de la rémunération au titre du congé de maladie des agents publics civils et militaires, à compter du 1er janvier 2018.

Désormais, les agents ne bénéficient du maintien de leur traitement ou de leur rémunération, ou du versement de prestations en espèces par l'employeur qu'à compter du deuxième jour de ce congé.

Les différentes exceptions à l'application du jour de carence sont précisées ainsi que les personnels concernés par la circulaire du 15 février 2018.

Lorsque l'arrêt de travail est établi le même jour que celui où l'agent a travaillé, puis s'est rendu chez son médecin traitant, le délai de carence ne s'applique que le premier jour suivant l'absence au travail réellement constatée.

La circulaire précise que les dispositions au titre de la déduction du délai de carence et de la retenue pour transmission tardive de l'arrêt de travail doivent être mises en œuvre simultanément et que le premier jour de congé de maladie ne peut en aucun cas être compensé par un jour d'autorisation spéciale d'absence, un jour de congé ou un jour relevant de l'aménagement et de la réduction du temps de travail (ARTT).

L'assiette de la retenue s'entend comme comprenant la rémunération principale et, le cas échéant, les primes et indemnités dues au titre du jour auquel s'applique le délai de carence. Les primes et les indemnités exclues de l'assiette de la retenue sont

précisées ainsi que les modalités particulières qui s'appliquent aux agents à temps partiel et aux fonctionnaires territoriaux à temps non complet.

La retenue, dans la mesure du possible, devra être effectuée sur les éléments de rémunération devant être versés au titre du mois au cours duquel est survenu le premier jour de maladie.

Le délai de carence est assimilé à du temps de service effectif dans le grade du corps ou cadre d'emplois dont relève le fonctionnaire et ne donne pas lieu à cotisation et contribution sociales.

Le bulletin de paie de l'agent public portera mention du montant et de la date qui se rattachent au délai de carence.

Le décret n°2017-564 du 19 avril 2017 relatif aux procédures de recueil des signalements émis par les lanceurs d'alerte au sein des personnes morales de droit public ou de droit privé ou des administrations de l'Etat

La loi du 20 avril 2016 instaure une garantie pour le lanceur d'alerte, 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 décret n°2017-564 du 19 avril 2017 relatif aux procédures de recueil des signalements émis par les lanceurs d'alerte au sein des personnes morales de droit public ou de droit privé ou des administrations de l'Etat s'applique depuis le 1er janvier 2018.

Ce texte s'inscrit dans la droite ligne de la loi dite Sapin II, relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et la modernisation de la vie économique. Promulguée le 9 décembre 2016, celle-ci prévoyait que les conditions de recueil des signalements soient fixées par décret.

Le décret du 19 avril 2017 s'applique aux personnes morales de droit public d'au moins cinquante agents, aux communes de plus de 10 000 habitants, aux départements, régions et aux établissements publics en relevant ainsi qu'aux établissements publics de coopération intercommunale regroupant au moins une commune de plus de 10 000 habitants.

La procédure de recueil des signalements précise les modalités selon lesquelles l'auteur du signalement :

- Adresse son signalement au supérieur hiérarchique, direct ou indirect, à l'employeur ou au référent «*lanceur d'alerte*»
- Fournit les faits, informations ou documents quel que soit leur forme ou leur support de nature à étayer son signalement lorsqu'il dispose de tels éléments
- Fournit les éléments permettant le cas échéant un échange avec le destinataire du signalement.

La procédure précise les dispositions prises par l'organisme :

- Pour informer sans délai l'auteur du signalement de la réception de son signalement, ainsi que du délai raisonnable et prévisible nécessaire à l'examen de sa recevabilité et des modalités suivant lesquelles il est informé des suites données à son signalement
- Pour garantir la stricte confidentialité de l'auteur du signalement, des faits objets du signalement et des personnes visées, y compris en cas de communication à des tiers dès lors que celle-ci est nécessaire pour les seuls besoins de la vérification ou du traitement du signalement
- Pour détruire les éléments du dossier de signalement de nature à permettre l'identification de l'auteur du signalement et celle des personnes visées par celui-ci lorsqu'aucune suite n'y a été donnée, ainsi que le délai qui ne peut excéder deux mois à compter de la clôture de l'ensemble des opérations de recevabilité ou de vérification. L'auteur du signalement et les personnes visées par celui-ci sont informés de cette clôture.

Chaque organisme détermine l'instrument juridique le mieux à même de répondre à l'obligation d'établir une procédure de recueil des signalements. Pour les administrations de l'Etat, la procédure de recueil des signalements est créée par voie d'arrêté.

Les procédures mises en œuvre doivent faire l'objet d'une publicité adéquate afin de permettre aux personnels et aux

collaborateurs extérieurs et occasionnels d'en avoir une connaissance suffisante.

Les organismes peuvent prévoir de n'établir qu'une seule procédure commune à plusieurs d'entre eux sous réserve d'une décision concordante des organes compétents de chacun des organismes concernés. Il peut en être ainsi, notamment entre les établissements publics rattachés ou non à une même personne morale.
Les collectivités et établissements soumis aux dispositions du décret du 19 avril 2017 sont tenus de désigner un référent « ***lanceur d'alerte*** » qui peut leur être extérieur. Les référents déontologues pourront exercer les missions qui sont confiées à ce référent.

La circulaire du 31 mars 2017 relative à l'application des règles en matière de temps de travail dans les trois versants de la fonction publique

La circulaire rappelle les grands principes de la réglementation applicables aux obligations annuelles de travail, aux autorisations spéciales d'absence, aux modalités d'attribution des jours de réduction du temps de travail, aux heures supplémentaires et aux astreintes.

En application de la réglementation en vigueur, la durée de travail effectif est fixée à 35 heures par semaine et à 1 607 heures par an.

La durée annuelle de 1 607 heures peut être réduite pour tenir compte des sujétions spécifiques liées à la nature des missions par délibération de la collectivité dans la fonction publique territoriale. Ainsi, il existe des régimes particuliers dans les trois versants de la fonction publique liés au travail de nuit, du dimanche ou les jours fériés, qui justifient des plafonds réglementaires spécifiques.
Concernant plus spécifiquement les collectivités territoriales, celles-ci bénéficient, en application de l'article 7-1 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984, de la possibilité de maintenir, par délibération expresse prise après avis du comité technique, les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 2001.
Cette faculté doit pouvoir être réexaminée au regard de l'évolution des besoins des usagers et des agents eux-mêmes. Les collectivités territoriales concernées pourront revoir les dérogations existantes, dès lors que la démarche est conduite dans le respect du dialogue social avec les représentants des personnels.

Certaines autorisations spéciales d'absence sont prévues par la loi ou le règlement. Elles peuvent être de droit ou accordées sous réserve des nécessités de service.
Les autres autorisations spéciales d'absence, mentionnées au travers de circulaires et d'instructions ou de délibération des collectivités territoriales et de leurs établissements publics locaux, constituent une faculté, accordée par le chef de service ou par l'autorité investie du pouvoir de nomination dans la fonction publique hospitalière, en fonction de situations individuelles particulières, et sous réserve des nécessités de service.
Depuis ces quinze dernières années, il a été constaté une augmentation des motifs d'octroi des ASA et, en conséquence, du nombre de jours accordés avec une prise en compte insuffisante de la durée annuelle du travail désormais prévue par la réglementation.
Il appartient à l'autorité territoriale de prendre toutes mesures nécessaires pour garantir le bon fonctionnement de son service ; à cet égard, elle ne peut accorder d'autorisations d'absence qu'au regard de la nécessité de garantir la continuité du service public, tout en prenant en compte les situations personnelles de chacun des agents.

La réglementation applicable aux autorisations d'absence est rappelée dans la circulaire :

- l'autorité investie du pouvoir de nomination est appelée à privilégier le recours aux facilités horaires compensées ou aux jours de réduction de temps de travail (RTT) quand ils existent
- les autorisations spéciales d'absence sont à prendre lors de la survenance de l'évènement pour lequel elles sont accordées. Elles ne peuvent être reportées à une autre date ni être octroyées quand l'agent est en congé pour maladie ou absent pour tout autre motif régulier
- les ASA ne génèrent pas de jours de réduction du temps de travail, sauf celles relatives à l'exercice du droit syndical et celles pour lesquelles la loi ou le règlement prévoit qu'elles sont assimilées à du temps de travail effectif.

La circulaire rappelle que les jours de réduction du temps de travail ne sont accordés qu'en contrepartie d'une durée de travail supérieure à 35 heures hebdomadaires.
Quel qu'en soit le motif, les jours non travaillés – sous réserve de certaines autorisations d'absence, n'ont pas vocation à être considérés comme du temps de travail effectif et par voie de conséquence, n'ouvrent pas droit à des jours de réduction du temps

de travail.
Il revient à l'employeur d'effectuer un décompte régulier des jours de travail effectif et d'adapter les logiciels de gestion du temps de travail disponibles, afin d'être en mesure d'actualiser les droits ouverts au titre de l'ARTT.

Il est rappelé que les heures supplémentaires ne peuvent être déclenchées que sur demande du supérieur hiérarchique et dans le respect de la réglementation nationale et européenne sur la durée maximale du travail.
Il appartient au chef de service de formaliser sa demande auprès de chacun de ses collaborateurs pour que les heures effectuées soient considérées comme des heures supplémentaires et de veiller au décompte des horaires des agents.

Le dialogue social entre les représentants du personnel et les employeurs doit permettre de faire du temps de travail un levier essentiel de l'adaptation du service public aux besoins des usagers, avec un examen régulier des horaires d'ouverture des services au public, d'une meilleure organisation du travail et d'une meilleure qualité de vie au travail des agents, grâce notamment au développement des chartes du temps.

Pour diffuser largement la réglementation et sensibiliser aux enjeux liés au temps de travail rappelés par la circulaire, la formation et l'information des agents sont des pivots essentiels que les employeurs sont invités à développer.

Le décret n°2017-928 du 6 mai 2017 relatif au compte personnel d'activité

Les modalités d'application du Compte Personnel de Formation ont été précisées dans un décret du 6 mai 2017.

Le décret n°2017-928 du 6 mai 2017 définit le compte personnel de formation. Celui-ci est, avec le Compte d'Engagement Citoyen, une composante du Compte Personnel d'Activité et a vocation à remplacer le dispositif de DIF antérieur. Il a pour objet de mettre en œuvre les projets d'évolution professionnelle des agents. Il peut s'inscrire sur toute action de formation ayant pour objet l'acquisition d'un diplôme, titre, certificat de qualification professionnelle ou le développement de compétences pour la mise en œuvre du projet d'évolution professionnelle.

Le décret précise les modalités d'application de la mise en œuvre du compte personnel d'activité et de formation au sein de la fonction publique, notamment les modalités d'utilisation du compte.

L'agent acquiert des heures sur son CPF qu'il peut utiliser, à son initiative et sous réserve de l'accord de son administration, afin de suivre des actions de formation.

L'agent public peut solliciter son CPF pour :

- le suivi d'une action de formation visant à l'obtention d'un diplôme, d'un titre ou d'une certification répertoriés sur le répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) ou à l'inventaire mentionné à l'article L 335-6 du code de l'éducation nationale
- le suivi d'une action inscrite au plan de formation ou dans l'offre de formation d'un employeur public, y compris lorsqu'il s'agit d'un autre employeur que le sien
- le suivi d'une action proposée par un organisme de formation ayant souscrit aux obligations de déclaration prévues par le code du travail.

Les droits acquis peuvent être utilisés en complément des dispositifs existants en matière de formation professionnelle (congé pour bilan de compétences, pour VAE, congé de formation professionnelle).

Ne sont pas éligibles au CPF les formations relatives à l'adaptation aux fonctions exercées.

Les actions de formation doivent se dérouler, en priorité, pendant le temps de travail.

Les heures acquises sur le Compte d'Engagement Citoyen (CEC) peuvent être utilisées pour acquérir les compétences nécessaires à l'exercice d'activités bénévoles et de volontariat ou mettre en œuvre le projet d'évolution professionnelle en complément des heures inscrites sur le CPF.

Lorsque l'agent ne dispose pas de droits suffisants pour accéder à une formation, il peut demander à utiliser par anticipation les droits qu'il pourra acquérir au cours des deux prochaines années.

L'agent bénéficiaire d'un contrat à durée déterminée ne peut utiliser par anticipation des droits supérieurs à ceux qu'il peut acquérir jusqu'à la date d'expiration de son contrat. L'agent peut également mobiliser le congé de formation professionnelle en complément.

Pour utiliser ses droits CPF, l'agent doit solliciter l'accord écrit de son employeur, en précisant le projet d'évolution professionnelle qui fonde sa demande. Cet accord porte sur la nature, le calendrier et le financement de la formation souhaitée.

Lorsque l'agent relève de plusieurs employeurs, la demande doit être présentée auprès de l'employeur principal, à savoir l'employeur auprès duquel il effectue le nombre d'heures le plus élevé. Toutefois, chacun des employeurs doit donner son accord sur le calendrier de la formation. La prise en charge incombe à l'employeur principal de l'agent. Un cofinancement peut être mis en place entre les employeurs territoriaux.

Lorsque l'agent est en position de détachement, l'administration compétente pour instruire la demande est l'organisme d'accueil; lorsqu'il est mis à disposition, c'est l'autorité d'origine qui est en principe compétente.

Préalablement à sa demande, l'agent peut bénéficier d'un accompagnement personnalisé afin d'élaborer son projet professionnel et d'identifier les différentes actions nécessaires à sa mise en œuvre. Ce conseil est assuré par un conseiller formé à cet effet au sein de sa collectivité, de son établissement ou au sein des centres de gestion.

Une priorité est accordée pour les actions de formation proposées par l'employeur si elles permettent de répondre à la demande de l'agent.

En outre, l'administration doit donner priorité aux formations visant à :

- suivre une action de formation, un accompagnement ou bénéficier d'un bilan de compétences, permettant de prévenir une situation d'inaptitude à l'exercice des fonctions
- suivre une action de formation ou un accompagnement à la validation des acquis de l'expérience par un diplôme, un titre ou une certification inscrite au répertoire national des certifications professionnelles
- suivre une action de formation de préparation aux concours et examens.

Lorsque la demande de formation de l'agent relève du socle de connaissances et de compétences mentionné à l'article L6121-2 du code du travail (communication en français, règles de calcul et de raisonnement mathématique...), l'administration est tenue d'y faire droit.

Le bénéfice de la formation peut, le cas échéant, être différé dans l'année qui suit la demande, pour des raisons de nécessité de service.

Toute décision de refus opposée à une demande de mobilisation du CPF par l'administration doit être motivée.
Le refus peut être contesté par l'agent devant la CAP ou la CCP.

En cas de refus de la demande de mobilisation du CPF pendant deux années successives, le rejet d'une troisième demande portant sur une action de formation de même nature ne peut être prononcé par l'autorité compétente qu'après avis du CAP ou de la CCP.

Le décret n°2017-722 du 2 mai 2017 relatif aux modalités d'appréciation de la valeur et de l'expérience professionnelles de certains fonctionnaires éligibles à un avancement de grade

Ce décret traduit l'engagement prévu par le protocole relatif aux parcours professionnels, carrières et rémunérations et à l'avenir de la fonction publique (PPCR) de garantir le déroulement de carrière de chaque agent sur au moins deux grades dans le respect des dispositions du statut général des fonctionnaires.

Ce décret modifie l'article 3 du décret n°2014-1526 du 16 décembre 2014 relatif à l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires territoriaux.
Les perspectives d'avancement au grade supérieur du fonctionnaire qui a atteint, depuis au moins trois ans le dernier échelon de son grade au 31 décembre de l'année au titre de laquelle il est procédé à l'évaluation, et lorsque la nomination à ce grade ne résulte pas d'un avancement de grade ou d'un accès à celui-ci par concours interne ou promotion interne, sont abordées au cours de l'entretien professionnel et font ainsi l'objet d'une appréciation particulière du supérieur hiérarchique direct dans le compte rendu de cet entretien.

Ces dispositions concernent les fonctionnaires bloqués depuis au moins trois ans dans le dernier échelon de leur grade lorsque la nomination à ce grade résulte d'un accès par recrutement direct, concours externe, troisième concours, concours sur titres ou sélection professionnelle et n'ayant pas bénéficié de la garantie d'une carrière sur deux grades.

Cette appréciation est portée à la connaissance de la commission administrative paritaire compétente.

Ces dispositions sont applicables aux agents en position de détachement, aux agents intégrés à la suite d'un détachement ou directement intégrés, qui n'ont bénéficié, depuis leur nomination au sein de leur collectivité d'origine, d'aucune promotion ni par la voie d'avancement ni par la voie de concours interne ou de promotion interne.

Ces dispositions sont applicables à compter de l'établissement des tableaux d'avancement de grade de l'année 2019.

Le décret n°2017-1201 du 27 juillet 2017 relatif à la représentation des femmes et des hommes au sein des organismes consultatifs de la fonction publique

L'article 47 de la loi n°2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a ajouté un paragraphe II au sein de l'article 9 ***bis*** de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires. Ce paragraphe dispose que pour favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et sociales, les listes de candidats présentées par les organisations syndicales de fonctionnaires aux élections professionnelles sont composées d'un nombre de femmes et d'hommes correspondant à la part de femmes et d'hommes représentés au sein de l'instance concernée, selon des modalités d'application fixées par décret en Conseil d'État. Ces dispositions sont applicables aux trois versants de la fonction publique.

Le décret n°2017-1201 du 27 juillet 2017 relatif à la représentation des femmes et des hommes au sein des organismes consultatifs de la fonction publique, applicable au prochain renouvellement général des instances de représentation du personnel de la fonction publique, soit en décembre 2018, modifie une grande partie des textes réglementaires relatifs aux instances de dialogue social dans les trois versants de la fonction publique afin de mettre en œuvre les différentes dispositions instaurées par la loi du 20 avril 2016 pour assurer une représentation équilibrée entre les femmes et les hommes.

Le décret du 27 juillet 2017 expose les règles relatives à la représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des comités techniques (CT), des commissions administratives paritaires (CAP) et des commissions consultatives paritaires (CCP).
Le décret entre en vigueur au prochain renouvellement général des instances de représentation du personnel dans la fonction publique (2018).

Dispositions relatives au Comité technique

L'effectif retenu pour déterminer la composition d'un comité technique est apprécié au 1er janvier de l'année de l'élection des représentants du personnel.
Sont pris en compte les agents qui remplissent les conditions suivantes :

- Lorsqu'ils ont la qualité de fonctionnaire titulaire, être en position d'activité ou de congé parental ou être accueillis en détachement ou mis à disposition de la collectivité ou de l'établissement
- Lorsqu'ils ont la qualité de fonctionnaire stagiaire, être en position d'activité ou de congé parental
- Lorsqu'ils sont agents contractuels de droit public ou de droit privé, bénéficier d'un contrat à durée indéterminée ou d'un contrat d'une durée minimale de 6 mois ou d'un contrat reconduit successivement depuis au moins six mois. En outre, ils doivent exercer leurs fonctions ou être en congé rémunéré ou en congé parental.

Les agents mis à disposition des organisations syndicales sont électeurs dans leur collectivité ou établissement d'origine.

Toutefois, si dans les 6 premiers mois de l'année de l'élection une modification de l'organisation des services entraîne une variation d'au moins 20% des effectifs représentés au sein du comité technique, les parts respectives de femmes et d'hommes sont appréciées et fixées au plus tard 4 mois avant la date du scrutin.

Au moins 6 mois avant la date du scrutin, l'organe délibérant détermine le nombre de représentants du personnel après consultation des organisations syndicales représentées au comité technique.

Cette délibération est immédiatement communiquée aux organisations syndicales.

La collectivité ou l'établissement auprès duquel est placé le CT communique dans les mêmes délais aux organisations syndicales les parts respectives de femmes et d'hommes composant les effectifs pris en compte.

Chaque liste comprend un nombre de femmes et d'hommes correspondant aux parts respectives de femmes et d'hommes représentés au sein du CT. Ce nombre est calculé sur l'ensemble des candidats inscrits sur la liste.
Lorsque cela n'aboutit pas à un nombre entier de candidats à désigner pour chacun des deux sexes, l'organisation syndicale procède indifféremment à l'arrondi à l'entier inférieur ou supérieur.

Chaque liste déposée mentionne les nom, prénoms et sexe de chaque candidat et indique le nombre de femmes et d'hommes.

Si dans un délai de 5 jours francs suivant la date limite de dépôt des listes un ou plusieurs candidats inscrits sur une liste sont reconnus inéligibles, l'autorité territoriale informe sans délai le délégué de liste. Celui-ci transmet alors à l'autorité territoriale, dans un délai de 3 jours francs à compter de l'expiration du délai de 5 jours susmentionné, les rectifications nécessaires.
A défaut de rectification, l'autorité territoriale raye de la liste les candidats inéligibles. Cette liste ne peut participer aux élections que si elle satisfait néanmoins à la condition de comprendre un nombre de noms égal au moins aux deux tiers des sièges de représentants titulaires et suppléants à pourvoir et respecte sur le nombre de candidats les parts respectives de femmes et d'hommes.

<u>Dispositions relatives aux CAP et CCP</u>

Si dans les 6 premiers mois de l'année de l'élection une réorganisation des services ou une modification statutaire entraîne une variation d'au moins 20% des effectifs représentés au sein de la commission, les parts respectives de femmes et d'hommes sont appréciées et fixées au plus tard 4 mois avant la date du scrutin.
Lorsque le terme du mandat des représentants du personnel survient dans l'année, l'autorité territoriale des collectivités et établissements affiliés au centre de gestion informe ce dernier, avant le 15 janvier, des effectifs qu'elle emploie.

Dans les plus brefs délais et au plus tard 6 mois avant la date du scrutin, la collectivité ou l'établissement auprès duquel sont placées les CAP et CCP communique les effectifs de fonctionnaires et agents contractuels aux organisations syndicales.

La collectivité ou l'établissement communique également les parts respectives de femmes et d'hommes composant les effectifs pris en compte.

Chaque liste comprend un nombre de femmes et d'hommes correspondant aux parts respectives de femmes et d'hommes représentés au sein de la CAP ou de la CCP. Ce nombre est calculé sur l'ensemble des candidats inscrits sur la liste.

Lorsque cela n'aboutit pas à un nombre entier de candidats à désigner pour chacun des deux sexes, l'organisation syndicale procède indifféremment à l'arrondi à l'entier inférieur ou supérieur.

Chaque liste déposée mentionne les nom, prénoms et sexe de chaque candidat et indique le nombre de femmes et d'hommes.

Si, dans un délai de cinq jours francs suivant la date limite de dépôt des listes, un ou plusieurs candidats inscrits sur la liste sont reconnus inéligibles, l'autorité territoriale informe sans délai le délégué de liste.

Celui-ci peut alors procéder, dans un délai de 3 jours francs à compter de l'expiration du délai susmentionné, aux rectifications nécessaires.

Le candidat inéligible est remplacé par un candidat désigné dans le respect des règles définies aux articles 12 du décret n°89-229 du 17 avril 1989 et 11 du décret n°2016-1858 du 23 décembre 2016. A l'occasion de cette désignation, le délégué de liste peut modifier l'ordre de présentation de la liste.

A défaut de rectification, la liste intéressée est considérée comme n'ayant présenté aucun candidat pour le ou les groupes hiérarchiques correspondants.

Elle ne peut participer aux élections que si elle satisfait néanmoins aux conditions d'admission des listes et respecte sur le nombre de candidats les parts respectives de femmes et d'hommes.

Décret n°2017-1419 du 28 septembre 2017 relatif aux garanties accordées aux agents publics exerçant une activité syndicale

Ce décret s'applique aux agents qui, bénéficiant d'une mise à disposition ou d'une décharge d'activité de service, consacrent une quotité de temps de travail égale ou supérieure à 70% d'un service à temps plein à une activité syndicale. Ce texte vise à clarifier et à harmoniser les règles d'avancement, de rémunération et d'attribution de la nouvelle bonification indiciaire ainsi qu'à sécuriser le parcours professionnel des agents investis d'une activité syndicale.

Concernant les règles d'avancement, il est spécifié à l'article 6 du décret que pour bénéficier de ces conditions, l'agent doit être mis à disposition ou bénéficier d'une décharge depuis au moins six mois au cours d'une année civile.

Lorsque l'ancienneté détenue dans son échelon peut être bonifiée en fonction de l'ancienneté et de la valeur professionnelle, l'agent bénéficie d'une bonification calculée sur la base de la durée moyenne pondérée de bonification accordée dans l'échelon. L'avancement d'un agent bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée dont la rémunération ainsi que les conditions d'avancement sont régies par des dispositions réglementaires est prononcé dès lors qu'il remplit ces conditions, que son ancienneté est égale ou supérieure à l'ancienneté moyenne acquise par les agents de même niveau ayant accédé l'année précédente au niveau immédiatement supérieur et qu'au moins la moitié des agents de même niveau justifiant de la même ancienneté ont été promus.
L'article 5 du décret prévoit que l'obligation de formation résultant de la promotion dans un grade supérieur ou un cadre d'emplois peut être reporté à la demande de l'agent jusqu'à sa réintégration dans le service, à condition que la formation ne serve pas à apprécier lors d'épreuves de fin de formation, l'aptitude de l'agent à exercer des missions du nouveau grade ou cadre d'emplois.

Le chapitre 2 du décret porte sur la rémunération. L'article 7 du décret prévoit que l'agent bénéficiant d'une décharge totale ou d'une mise à disposition conserve le montant annuel des primes et indemnités attachées aux fonctions exercées dans son corps ou cadre d'emplois avant d'en être déchargé. Toutefois, pour les versements exceptionnels modulés au titre de l'engagement professionnel ou de la manière de servir, l'agent bénéficie du montant moyen attribué aux agents du même corps ou cadre d'emplois et relevant de la même autorité de gestion.

Sont exclues les primes et indemnités suivantes :

1° Représentatives de frais, dès lors qu'aucun frais professionnel n'est engagé par l'agent
2° Liées au dépassement effectif du cycle de travail qui ne sont pas versées à l'ensemble des agents du corps ou cadre d'emplois
3° Liées à des horaires de travail atypiques lorsqu'elles ne sont pas versées à la majorité des agents de la même spécialité ou, à défaut, du même corps ou cadre d'emplois
4° Tenant au lieu d'exercice effectif des fonctions, lorsque le changement de résidence administrative ou de domicile de l'agent concerné ne justifie plus le versement de celles-ci
5° soumises à l'avis d'une instance et attribuées pour une durée déterminée.

Sous réserve que cette progression soit favorable à l'intéressé, le montant des primes et indemnités mentionnées à l'article 7 du décret progresse selon l'évolution annuelle de la moyenne des montants des mêmes primes et indemnités servies aux agents du même cadre d'emplois relevant de la même autorité de gestion, exerçant leurs fonctions à temps plein et occupant un emploi comparable à celui que l'agent occupait précédemment.

Lorsqu'une évolution du régime indemnitaire intervient au bénéfice de l'ensemble du cadre d'empois de l'agent concerné à une date postérieure à celle de la décharge ou de la mise à disposition, le montant de la nouvelle prime est calculé sur la base

du montant moyen attribué aux agents occupant un emploi comparable à celui que l'agent occupait précédemment. A défaut d'emploi comparable, le montant indemnitaire versé à l'agent concerné correspond à la moyenne des montants servis aux agents du même grade exerçant leurs fonctions à temps plein et relevant de la même autorité de gestion (Article 8 du décret).

Lorsque l'agent est réintégré dans un emploi, il perçoit les primes et indemnités afférents à celui-ci et bénéficie d'un montant de régime indemnitaire au moins équivalent à celui de la moyenne des montants servis aux agents relevant de la même autorité de gestion occupant un emploi comparable. Ce montant cesse d'être versé lorsque l'agent change de fonctions.

Lorsque l'agent est logé et qu'il perd le bénéfice de son logement du fait de son activité syndicale, il bénéficie du montant des primes et indemnités équivalent à celui qui lui aurait été attribué en tant qu'agent non logé.
L'agent qui consacre une quotité de temps de travail au moins égale à 70% et inférieure à 100% d'un service à temps plein à une activité syndicale a droit au versement de l'ensemble des primes et indemnités attachées à son grade ou aux fonctions qu'il continue d'exercer.
Le taux appliqué à ces primes et indemnités est celui correspondant à l'exercice effectif de fonctions à temps plein (article 12 du décret).

Quelle que soit la quotité de décharge, la NBI est maintenue si le fonctionnaire déchargé syndical a exercé avant sa décharge pendant au moins 6 mois des fonctions donnant lieu au versement de la NBI (article 13 du décret).

L'agent totalement déchargé de service pour l'exercice d'un mandat syndical bénéficie de l'accès aux dispositifs de prestations d'action sociale et de protection sociale complémentaire institués par l'employeur qui a accordé la décharge d'activité ou la mise à disposition (Article 14 du décret).

L'article 15 du décret prévoit que l'agent déchargé ou mis totalement à disposition peut bénéficier d'un entretien annuel d'accompagnement conduit par le responsable RH sauf lorsque sa situation de décharge ou de mise à disposition cesse cet entretien est de droit. Il peut avoir lieu chaque année à la demande de l'agent et fait l'objet d'un compte-rendu. Il ne comporte aucune appréciation de la valeur professionnelle de l'agent et peut porter sur les thématiques suivantes :

1° Les acquis de l'expérience professionnelle, y compris ceux résultant de son activité syndicale
2° Les besoins de formation professionnelle
3° Les perspectives d'évolution professionnelle en termes de carrière et de mobilité.

L'agent qui est déchargé ou mis à disposition entre 70 et moins de 100% bénéficie d'un entretien annuel de suivi conduit par son supérieur hiérarchique direct sur les thématiques précisées à l'article 15 (article 16 du décret).

Décret n°2017-1470 du 12 octobre 2017 relatif à l'accès aux corps et cadres d'emplois de la catégorie C de la fonction publique par la voie du parcours d'accès aux carrières de la fonction publique de l'Etat, territoriale et hospitalière

Ce décret est pris pour l'application de l'article 38 bis de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 modifié par l'article 162 de la loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

Il a pour objet de tenir compte de l'élargissement par la loi du vivier du dispositif PACTE en portant à 28 ans au plus l'âge des bénéficiaires de ce dispositif, en ouvrant l'accès à ce parcours aux personnes de 45 ans et plus en chômage de longue durée et bénéficiaires de minima sociaux. L'article 2 du décret prévoit que l'âge du bénéficiaire du contrat est apprécié à la date limite de dépôt des candidatures.

Ce texte a également pour objet de rapprocher les dispositions qui régissent les bénéficiaires du PACTE de celles qui régissent les agents contractuels des trois fonctions publiques. Ainsi, l'article 3 du décret n°2005-902 du 2 août 2005 modifié par l'article 19 du décret du 12 octobre 2017 prévoit que les dispositions de l'article 1er et des titres Ier à III, V, VII, VIII et IX à XI du décret du 15 février 1988, à l'exception des articles 1-2,1-3,4,6,38,39 et 39-3 à 40, sont applicables, pendant la durée de leur contrat, aux agents titulaires d'un PACTE.

Lorsqu'il ne remplit pas la condition de trois années de service mentionnée à l'article 8 du décret du 15 février 1988, l'agent atteint d'une affection dûment constatée le mettant dans l'impossibilité d'exercer son activité, nécessitant un traitement et des

soins prolongés et présentant un caractère invalidant et de gravité confirmée, bénéficie d'un congé de grave maladie pendant une période maximale de dix-huit mois. Dans cette situation, l'intéressé conserve l'intégralité de son traitement pendant une durée de six mois. Le traitement est réduit de moitié pendant les douze mois suivants.

En vue de l'octroi de ce congé, l'intéressé est soumis à l'examen d'un spécialiste agréé compétent pour l'affection en cause. La décision d'octroi est prise par l'autorité territoriale sur avis émis par le comité médical saisi du dossier.
La composition du comité médical et la procédure suivie sont celles prévues par la réglementation en vigueur pour les fonctionnaires titulaires.

La durée du contrat est, le cas échéant, prolongée d'une durée égale à celle du congé dont l'agent a bénéficié.

Par ailleurs, l'article 20 du décret du 12 octobre 2017 créé un article 4-1 au décret n°2005-902 du 2 août 2005 qui prévoit que dans la mesure où les nécessités du service le permettent, l'agent peut solliciter pour raisons de famille l'octroi d'un congé sans rémunération dans la limite de quinze jours par an.

Le pourcentage du nombre de postes offerts au recrutement par la voie prévue à l'article 38 bis de la loi du 26 janvier 1984 au titre de chaque année s'apprécie au regard du nombre total de postes à pourvoir par cette voie et au recrutement sans concours effectué au titre de l'année civile. Un bilan des recrutements au titre du PACTE est présenté annuellement devant le comité technique. Ce bilan mentionne notamment le nombre d'agents chargés du tutorat des bénéficiaires, ainsi que les modalités de prise en compte du tutorat dans l'organisation du travail de l'agent et du collectif de travail.

Selon les dispositions de l'article 11 du décret du 2 août 2005 modifié par l'article 22 du décret n°2017-1470 du 12 octobre 2017, pour chaque agent recruté par la voie du PACTE, l'administration de recrutement désigne un agent du service d'affectation en qualité de tuteur. Ce tuteur doit être volontaire et justifier d'une ancienneté de service de deux ans minimum.
Il assure notamment la liaison avec l'organisme ou le service chargé de dispenser la formation prévue au contrat. Il établit et tient à jour un carnet de suivi retraçant l'adaptation du bénéficiaire du contrat à son emploi, le déroulement de sa formation, les difficultés qu'il rencontre et les progrès qu'il accomplit. Le carnet de suivi est joint au dossier de l'intéressé.
Le tuteur ne peut exercer simultanément des fonctions de tutorat à l'égard de plus de deux agents. A tout moment, l'autorité responsable de la désignation du tuteur peut procéder à son remplacement.
Il reçoit une formation destinée à le préparer à ses fonctions.

Le contrat comporte une période d'essai de deux mois. Au cours de cette période, il peut être librement mis fin au contrat par la collectivité ou l'établissement public de recrutement sans indemnité ni préavis ou par l'agent sans préavis. La rupture du contrat est signifiée à l'autre partie par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou par lettre remise en main propre contre décharge. La lettre de la collectivité ou de l'établissement indique les motifs de la fin du contrat.
Au terme de la période d'essai, la collectivité ou l'établissement public vérifie avec le bénéficiaire du contrat et son tuteur l'adéquation de l'emploi occupé et du service d'affectation avec le programme de formation. S'il est constaté une erreur d'orientation, un avenant au contrat, mentionnant les mesures prises pour y remédier, est établi.

Le licenciement est notifié à l'intéressé par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou par lettre remise en main propre contre décharge. Cette lettre précise le ou les motifs du licenciement et sa date de prise d'effet compte tenu des congés annuels non pris et de la durée du préavis.

L'agent informe l'autorité signataire du contrat de son intention de démissionner par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou par lettre remise en main propre contre décharge. En cas de démission postérieure à la période d'essai, l'agent est tenu de respecter un préavis.

En cas de faute grave commise par un agent titulaire d'un PACTE, qu'il s'agisse d'un manquement à ses obligations professionnelles ou d'une infraction de droit commun, l'auteur de cette faute peut être suspendu par l'autorité ayant le pouvoir disciplinaire. Sauf en cas de poursuites pénales, sa situation doit être réglée dans un délai de quatre mois. Si, à l'expiration de ce délai, aucune décision n'a été prise par l'autorité ayant le pouvoir disciplinaire, l'intéressé, sauf s'il fait l'objet de poursuites pénales, est rétabli dans ses fonctions (Article 18 du décret du 2 août 2005 modifié par l'article 25 du décret n°2017-1470 du 12 octobre 2017).

Selon les dispositions de l'article 19 du décret du 2 août 2005 modifié par l'article 26 du décret n°2017-1470 du 12 octobre 2017, un mois au plus tard avant le terme du contrat, l'aptitude professionnelle du bénéficiaire est examinée par une commission de titularisation présidée par un représentant de l'autorité territoriale et comportant également deux personnalités choisies pour

leurs compétences, dont une, au moins, extérieure au service dans lequel l'agent est affecté.
La commission de titularisation se prononce au vu du dossier de l'agent et après un entretien avec celui-ci. Le dossier de l'intéressé contient notamment le carnet de suivi tenu par le tuteur et son avis sur l'aptitude de l'agent.

1° Si l'agent est déclaré apte à exercer les fonctions et a obtenu le titre ou le diplôme le cas échéant requis pour l'accès au cadre d'emplois correspondant au poste occupé, l'autorité territoriale, après avis de la commission administrative paritaire de ce cadre d'emplois, procède à sa titularisation.
Après titularisation, l'agent est affecté dans l'emploi qu'il occupait en tant que bénéficiaire du contrat.
La titularisation est subordonnée à l'engagement d'accomplir une période de services effectifs dans la collectivité ou l'établissement public ayant procédé au recrutement.

La durée de l'engagement de servir est fixée à deux fois la durée du contrat, majorée, le cas échéant, des périodes de renouvellement.

En cas de rupture de l'engagement du fait de l'intéressé, celui-ci rembourse les frais de formation engagés par la collectivité ou l'établissement. Il peut être dispensé en tout ou partie de cette obligation par l'autorité territoriale.

2° Si la commission de titularisation estime ne pas être en mesure d'apprécier l'aptitude de l'agent, soit pour cause d'échec aux épreuves d'évaluation de la formation suivie ou de défaillance de l'organisme de formation, soit pour cause de congés pour maternité ou adoption ou de congés de paternité, de maladie ou d'accident du travail, l'autorité territoriale prononce, compte tenu du calendrier de la formation suivie, dans le premier cas, le renouvellement du contrat pour une durée ne pouvant excéder une année et dans le second cas la prolongation du contrat dans la limite de la durée du ou des congés obtenus.

3° Si l'appréciation de l'aptitude de l'agent révèle des capacités professionnelles insuffisantes, le contrat n'est pas renouvelé. L'intéressé peut bénéficier des allocations d'assurance-chômage.

Décret n°2017-1471 du 12 octobre 2017 instituant à titre expérimental un dispositif d'accompagnement des agents publics recrutés sur contrat à durée déterminée et suivant en alternance une préparation aux concours de catégorie A ou B de la fonction publique

Ce décret est pris en application de l'article 167 de la loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et la citoyenneté. Cet article a créé un nouveau dispositif destiné aux jeunes gens âgés de 28 ans au plus. Ils pourront être recrutés au moyen d'un contrat de droit public, pour une durée de 12 mois minimum et de 2 ans maximum, renouvelable selon certaines conditions, sur des emplois de catégorie A ou B, tout en bénéficiant d'une formation en alternance pour préparer le concours externe d'accès au corps ou cadre d'emplois concerné. Ce nouveau dispositif fera l'objet d'une expérimentation de six années à l'issue de laquelle il sera possible de mieux cerner ses effets.

Le décret du 12 octobre 2017 précise les modalités de mise en œuvre de ce dispositif expérimental d'accompagnement à l'accès aux corps et cadres d'emplois de catégorie A et B de la fonction publique. Les personnes sont recrutées sur des emplois permanents du niveau de la catégorie A ou de la catégorie B par des contrats de droit public ayant pour objet de leur permettre, par une formation en alternance avec leur activité professionnelle, de se présenter à un concours pour accéder à un corps ou cadre d'emplois de la fonction publique correspondant à l'emploi occupé. Les territoires mentionnés au troisième alinéa de l'article 167 de la loi du 27 janvier 2017 sont les zones d'emploi, définies à l'article D 1233-2 du code du travail, dans lesquelles le taux de chômage moyen annuel est supérieur au taux de chômage moyen annuel national au 31 décembre de l'année précédant le recrutement.

Les recrutements organisés font l'objet d'une publicité préalable qui mentionne le nombre des postes et la nature des emplois à pourvoir, le niveau de la catégorie statutaire correspondante, les conditions à remplir par les candidats, la date limite de dépôt des candidatures ainsi que l'adresse à laquelle la candidature doit être envoyée. Ces avis sont publiés au plus tard un mois avant la date limite de dépôt des candidatures (article 4 du décret). L'examen des candidatures est confié à une commission de sélection dont le président et les membres sont nommés par l'autorité qui dispose du pouvoir de recruter ou par l'autorité responsable des opérations de recrutement.

Le dossier de candidature permet à la commission de sélection d'apprécier si le candidat présente les aptitudes pour occuper l'emploi à pourvoir et de s'assurer qu'il est en mesure de remplir les conditions exigées pour présenter les concours correspondant à cet emploi.

Le contrat précise la dénomination des fonctions exercées ainsi que celle du corps ou cadre d'emplois correspondant, la durée du contrat, le montant de la rémunération brute mensuelle, le nom et la qualité de la personne désignée en qualité de tuteur et le cas échéant, les conditions particulières d'exercice de l'emploi de l'agent ainsi que les obligations de l'agent à exécuter les tâches qui lui sont confiées, à suivre le dispositif de formation proposé et à se présenter à un concours de la catégorie A ou B correspondant au poste occupé (article 7 du décret).

Pour la fonction publique territoriale, l'organisation des opérations de recrutement est confiée aux centres de gestion de la fonction publique territoriale ou aux collectivités territoriales et établissements publics non affiliés.

Sans préjudice du temps de préparation personnelle accordé à l'agent, la durée du parcours de formation est comprise entre 10 et 25% de la durée totale du contrat. Elle peut être portée au-delà lorsque le parcours personnel de l'agent ou les modalités de la préparation au concours le requièrent (article 10 du décret).

Le chapitre IV du décret du 12 octobre 2017 précise les modalités de gestion des agents au cours de leur contrat. Pendant la durée du contrat, l'agent est soumis à la durée du travail effectif applicable dans le service dans lequel il est affecté. Il ne peut effectuer de travaux supplémentaires. Les agents recrutés bénéficient d'une rémunération d'un montant équivalant à celui qui est servi aux fonctionnaires stagiaires issus du concours externe pour l'accès au corps ou cadre d'emplois correspondant au poste occupé. Le contrat comporte une période d'essai de deux mois. Postérieurement à la période d'essai et après consultation du tuteur, l'autorité ayant procédé au recrutement peut mettre fin au contrat, avant son terme, en cas de manquement par l'agent aux obligations prévues au contrat ou de faute disciplinaire. Un bilan de cette expérimentation est communiqué tous les ans à compter de 2019 aux comités techniques compétents ainsi qu'au Conseil commun de la fonction publique (article 18 du décret).

2. LE CONTEXTE DE LA REFORME DE LA FONCTION PUBLIQUE

A l'heure où le Gouvernement souhaite transformer l'action publique, la question de l'évolution de la fonction publique est prégnante. Un débat sur les missions des agents publics, la place de la puissance publique, le rôle de l'État, le rôle des collectivités locales vient d'être engagé, notamment à l'occasion du premier comité interministériel de la transformation publique (CITP).

Ainsi, le Gouvernement a annoncé lors du CITP du 1er février sa volonté d'organiser tout au long de l'année 2018 une large concertation avec les représentants des agents publics des trois versants de la fonction publique et les employeurs publics portant sur quatre leviers majeurs de refondation du «***contrat social avec les agents publics***».

Ces mesures doivent se combiner avec les autres chantiers transversaux de transformation (simplification et amélioration de la qualité des services, transformation numérique, organisation territoriale des services publics, modernisation de la gestion budgétaire et comptable) ainsi qu'avec les chantiers ministériels de transformation (de politiques publiques et d'organisation) pour proposer sur le quinquennat une rénovation du modèle d'action publique et offrir aux usagers un service public de qualité, permettant d'adapter les réponses apportées aux usagers selon les circonstances et les territoires.

Ont en effet parallèlement été engagés le chantier Action publique 2022 et les forums de l'action publique en région, destinés aux agents et consacrés aux questions de ressources humaines et une consultation en ligne.
Les mesures annoncées sont issues des chantiers interministériels sur la rénovation du cadre des ressources humaines, sur la simplification et la qualité des services et sur la transformation numérique.

Le Premier ministre veut «***adapter le statut de la fonction publique, l'assouplir pour qu'il redevienne un cadre efficace pour l'action publique et […] accompagner les transformations, les reconversions, les mobilités dans la fonction publique, les départs vers le secteur privé***».

Au-delà de ces sujets de ressources humaines, le Premier Ministre a évoqué l'ambition de systématiser la publication d'indicateurs de qualité pour tous les services qui accueillent du public afin de mieux répondre aux attentes des usagers. 100% des démarches administratives devront par ailleurs être accessibles en ligne d'ici à 2022 via le portail FranceConnect.

En matière de Fonction publique, quatre axes de réflexion sont lancés :

- Un dialogue social plus fluide et recentré sur les enjeux majeurs
- Une rémunération plus individualisée
- Un accompagnement renforcé en matière d'évolution de carrière
- Un élargissement du recours au contrat pour donner plus de souplesse dans les recrutements.

Ces nouveaux travaux de concertation doivent également s'articuler avec les échéances inscrites à l'agenda social 2018, conformément aux orientations fixées lors du conseil commun de la fonction publique (CCFP) du 19 décembre 2017 (notamment bilan des plans de titularisation, concertation sur l'égalité entre les femmes et les hommes, travaux sur la santé et la sécurité au travail, protection sociale complémentaire, etc.) et sont distincts du rendez-vous salarial.

En matière de ressources humaines, plusieurs modifications statutaires significatives sont envisagées ou évoquées sur la rémunération, la retraite, le recrutement ou l'emploi. Parmi les propositions formulées on trouve notamment :

- Réduire les effectifs de la Fonction Publique de 120 000 agents dont 70 000 dans la FPT
- Faciliter l'accès à la fonction publique sous contrat
- Favoriser les départs volontaires
- Mettre fin au principe d'unicité de la fonction publique en matière de points d'indice et introduire une part de rémunération au mérite
- Réformer le dialogue social et modifier les attributions des instances paritaires...

Extraits du document de concertation

1. Comment définir un nouveau modèle de dialogue social avec un meilleur fonctionnement des instances représentatives et une dynamisation du dialogue social aux niveaux pertinents ?

L'organisation actuelle et le fonctionnement des instances représentatives du personnel (IRP) présentent aujourd'hui des faiblesses de plusieurs ordres qui impactent l'efficacité de plusieurs processus RH fondamentaux.

Ces instances présentent en effet un visage morcelé par leur nombre et avec des compétences parfois redondantes. Ces caractéristiques ne permettent pas d'offrir un cadre de dialogue social satisfaisant pour les agents. Le chevauchement des compétences entre comité technique (CT) et comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) en matière de réorganisation de services est trop souvent une source de complexité et d'insécurité juridique s'agissant des textes en consultation. On dénombre au demeurant pour le seul Etat 1200 CT et plus de 2000 CHSCT.

L'existence de 349 commissions administratives paritaires au sein de la FPE est sans doute excessive. Dans la FPT et la FPH, les CAP sont organisées par catégories statutaires plutôt que par cadres d'emplois ou par corps.

Ainsi, l'examen a priori des situations par les instances (CAP) est souvent analysé comme un facteur de ralentissement des processus de mobilité des agents, tout en impliquant une charge administrative particulièrement lourde pour les employeurs.
Outre un travail sur la simplification du fonctionnement des instances et l'amélioration des processus de gestion, pour les fonctionnaires comme pour les contractuels, le Gouvernement considère comme prioritaire d'alléger substantiellement les processus entourant la mobilité des agents publics.

De surcroît, la compétence des commissions administratives paritaires ne favorise pas la mise en œuvre de réponses graduées face à des comportements relevant du champ disciplinaire.

En outre, le Gouvernement considère comme prioritaire de réfléchir à une plus grande implication des employeurs de proximité, qui connaissent la valeur professionnelle des agents, afin qu'ils concourent aux décisions d'avancement et de promotion, tout en respectant la participation des représentants du personnel à la défense des équilibres sociaux de la fonction publique.
Pour répondre à ces enjeux, le Gouvernement entend approfondir les pistes de travail suivantes.

- S'agissant de l'organisation des CHSCT/CT, le Gouvernement souhaite avancer selon les orientations suivantes :
  - Simplifier les instances dans les trois fonctions publiques, et pour l'Etat tant au niveau ministériel que de proximité, tout en garantissant le traitement des problématiques actuellement couvertes
  - Prendre en compte les droits et moyens syndicaux.

- S'agissant des attributions des instances, le Gouvernement souhaite alléger, simplifier et déconcentrer les CAP pour conforter les processus RH fondamentaux :
  - Redéfinir les actes devant être soumis aux CAP, afin de concentrer son rôle sur l'examen des décisions ayant un impact négatif sur la carrière des agents
  - Accentuer le processus de déconcentration des CAP pour rapprocher la décision du niveau de proximité qui connaît les agents, en interrogeant notamment leur cartographie
  - Accroître le niveau de dématérialisation.

2. Comment développer le recours au contrat pour mieux répondre aux besoins des employeurs et aux enjeux des territoires en termes d'affectation des personnels ?

La fonction publique va être confrontée dans les prochaines années à une série d'évolutions majeures qui vont imposer d'assouplir profondément le processus de recrutement : départs en retraite, évolutions des métiers et des compétences, évolutions des organisations et des modalités d'intervention des services publics, impact du numérique exigeant de développer de nouvelles compétences.

Les enjeux d'attractivité des métiers, d'affectation dans les territoires perçus comme moins attractifs qui connaissent des difficultés à pourvoir les postes et de «réarmement» des employeurs de proximité pour recruter plus facilement, sont aujourd'hui prépondérants.

Dans ce contexte, les employeurs publics expriment un besoin de souplesse offert par le recours au contrat.
Par ailleurs, les salariés du secteur privé peuvent souhaiter effectuer une partie de leur carrière dans le secteur public, ce qui permettrait d'enrichir chaque sphère de parcours mixtes.

A cette fin, le Gouvernement entend développer et faciliter le recours au contrat, en soumettant à la concertation les sujets suivants :

- Déterminer les secteurs et missions concernés par l'extension du recours au contrat, notamment pour les métiers n'ayant pas une spécificité propre au service public
- Définir les modalités contractuelles mises en œuvre dans ce cadre (natures de contrat, durées, etc.), en permettant notamment le recours à de nouvelles formes de contrat.

Ce chantier supposera en parallèle de réfléchir à l'amélioration des droits et garanties des agents contractuels, de leur représentativité syndicale, de l'évolution de leurs conditions d'emploi, et de discuter des horizons de recrutement les plus pertinents.

Le Gouvernement entend également s'interroger «*avec les représentants du personnel mais aussi avec les employeurs sur les conditions de recrutement des agents titulaires, les moyens d'ouverture mais aussi l'attractivité des concours et leur organisation*».

3. Comment faire évoluer la politique de rémunération afin de mieux distinguer la sécurisation du pouvoir d'achat, la prise en compte de l'expérience, des responsabilités et des sujétions, ainsi que la performance individuelle et collective?

La politique salariale de la fonction publique est porteuse de multiples enjeux :

- Un enjeu d'attractivité des talents, en particulier dans des métiers se caractérisant par la rareté des compétences et qualifications
- Un enjeu de fidélisation des agents exerçant notamment dans tous les territoires de la République et les services soumis à de fortes sujétions
- Un enjeu de reconnaissance de l'implication et de la performance individuelle et collective, et donc de motivation
- Un enjeu d'efficience de la dépense publique.

Ce chantier d'envergure implique donc de réinterroger notamment :

- Les composantes de la rémunération des agents publics
- Les besoins des employeurs publics en matière de maîtrise de leur masse salariale
- La nécessité de mieux distinguer les éléments contribuant à la sécurisation du pouvoir d'achat des agents, ceux permettant de reconnaître le niveau de fonction ou leurs sujétions, et ceux visant à la reconnaissance des mérites et de l'implication individuels et collectifs.

Les modalités d'attribution devront également être questionnées, afin de redonner aux managers de proximité les marges de manœuvre dont ils ont besoin.

Le premier temps de la concertation sera consacré à la mise à plat des déterminants de la rémunération des agents publics de manière à identifier les difficultés et pistes de réformes communes à l'ensemble des trois versants de la fonction publique mais également plus ciblées.

Le Gouvernement souhaite que la concertation porte sur un chantier plus immédiat, celui de la «*rémunération au mérite*» permettant de mieux reconnaître l'investissement collectif et individuel.

4. Comment proposer aux agents un accompagnement renforcé dans leurs transitions professionnelles et dans leurs mobilités?

Plusieurs enjeux se croisent qui doivent permettre de faire converger les aspirations des agents et les besoins des employeurs sur un horizon pluriannuel.

S'agissant des besoins des employeurs, ceux-ci sont d'ores-et-déjà confrontés à la mise en œuvre des transformations de l'organisation, des modalités d'intervention et des métiers du service public. L'impératif d'anticipation conduit à développer la capacité des employeurs à exprimer une vision pluriannuelle de ces évolutions, discutée avec les représentants des personnels, afin de permettre aux agents de définir des projets professionnels qui leur sont propres.

S'agissant des agents, les évolutions sociétales et le renouvellement des générations ont renforcé les aspirations à davantage de visibilité sur les parcours et perspectives professionnels au sein d'une même filière métier, à développer des formules innovantes de «*passerelles professionnelles*» permettant de changer de métier, de versant de la fonction publique, voire de quitter la fonction publique pour le secteur privé. Dans le même temps, les choix des agents relevant de leur sphère privée et familiale conduisent souvent à une demande forte de pouvoir effectuer des mobilités sur un même territoire, ce qui suppose de pouvoir plus facilement passer d'un employeur à un autre.

Le Gouvernement propose en conséquence de soumettre à la concertation les trois objets suivants :

- Mobiliser l'appareil de formation et les acteurs RH de proximité pour accompagner les transitions professionnelles par :
  - Renforcer la formation professionnelle tout au long de la vie
  - Améliorer l'appropriation du compte personnel de formation (CPF) qui permet aux agents publics de solliciter auprès de leur employeur le financement d'actions de formation
  - Développer l'accompagnement personnalisé des agents publics.

- Proposer de nouveaux mécanismes pour favoriser les reconversions au sein de la fonction publique :
  - Créer un dispositif global d'appui lors de restructurations de services ou d'évolution importante des missions ou métiers
  - Favoriser les passerelles entre métiers et les secondes carrières
  - Faciliter les mobilités entre FPE, FPT et FPH.

- Développer les dispositifs et aides au départ vers le secteur privé pour les agents qui le souhaitent, permettant ainsi de structurer des plans de départs volontaires :
  - Refondre le dispositif existant d'Indemnité de départ volontaire (IDV)
  - Proposer un cadre pour les plans de départs volontaires
  - Développer des mesures de transition vers le secteur privé : accompagnement des agents dans leur projet de de création d'entreprise, adaptation des positions statutaires.

Calendrier de la concertation pour l'année 2018

Sujet(s)	Instance	Participants	Date
Constat : besoin et demande de transformation profonde de notre modèle de fonction publique. Volonté d'organiser tout au long de l'année 2018 une large concertation portant sur les 4 leviers suivants de refondation du « *contrat social avec les agents publics* » :	1er CITP	- Edouard Philippe - Gérald Darmanin - Les ministres du Gouvernement - le délégué interministériel à la transformation publique (secrétariat du CITP, prépare les délibérations et suit l'application des décisions prises) : Thomas Cazenave	01.02.2018
Définir un nouveau modèle de dialogue social avec un meilleur fonctionnement des instances représentatives et une dynamisation du dialogue social au niveau pertinent.	1. Réunion d'ouverture par le Secrétaire d'Etat (**vendredi 30 mars**) 2. GT1 - la nouvelle instance issue des CT et des CHSCT : compétence, organisation et fonctionnement (**début avril**) 3. GT2 – évolution des CAP : rôles et attributions, organisation (**fin avril-début mai**) 4. GT3 – conditions de réussite de ces rénovations : mise en œuvre opérationnelle, condition d'efficacité du dialogue social (**fin mai**) 5. Réunion de conclusion présidée par le Ministre et le Secrétaire d'Etat : présentation du relevé de décisions et échanges (**fin juin**)	Chaque GT est piloté par la DGAFP. Concertation réunissant les représentants des agents publics des trois versants de la FP et les employeurs publics.	Du 30.03.2018 à fin juin
Développer le recours au contrat pour mieux répondre aux besoins des employeurs et aux enjeux des territoires en termes d'affectation des personnels.	1. Réunion d'ouverture par le Secrétaire d'Etat (**semaine du 30 avril**) 2. GT1 – périmètre et emplois à retenir pour un recours accru au contrat (**début mai**) 3. GT2 – modalités juridiques et de gestion permettant une extension du recours au contrat, ainsi que les conditions d'emplois de ces agents (**début juin**) 4. Réunion de conclusion présidée par le Ministre et Secrétaire d'Etat : présentation du relevé de décisions et échanges (**début juillet**)	Chaque GT est piloté par la DGAFP. Concertation réunissant les représentants des agents publics des trois versants de la FP et les employeurs publics.	De fin avril à début juillet
Faire évoluer la politique de rémunération afin de mieux distinguer la sécurisation du pouvoir d'achat, la prise en compte de l'expérience, des responsabilités et des sujétions, ainsi que la performance individuelle et collective.	1. Réunion d'ouverture par le Secrétaire d'Etat (**semaine du 28 mai**) 2. GT1 – déterminants de la rémunération des agents publics (.....) 3. GT2 – mécanismes individuels et collectifs de reconnaissance de l'engagement des agents publics (.....) 4. Réunion de conclusion présidée par le Ministre et le Secrétaire d'Etat : présentation du relevé de décisions et échanges (**mi-octobre**)	Chaque GT est piloté par la DGAFP. Concertation réunissant les représentants des agents publics des trois versants de la FP et les employeurs publics.	De fin mai à mi-octobre
Proposer aux agents un accompagnement renforcé dans leurs transitions professionnelles et dans leurs mobilités.	1. Réunion d'ouverture par le Secrétaire d'Etat (**semaine du 11 juin**) 2. GT1 – mobiliser l'appareil de formation et les acteurs RH de proximité pour accompagner des transitions professionnelles (.....) 3. GT2 – les nouveaux mécanismes statutaires favorisant les reconversions au sein de la fonction publique (.....) 4. GT3 – les dispositifs et aides au départ vers le secteur privé pour les agents qui le souhaitent (.....) 5. Réunion de conclusion présidée par le Ministre et le Secrétaire d'Etat : présentation du relevé de décisions et échanges (**fin octobre**)	Chaque GT est piloté par la DGAFP. Concertation réunissant les représentants des agents publics des trois versants de la FP et les employeurs publics.	De juin à octobre
	2e CITP	- Edouard Philippe - Gérald Darmanin - Les ministres du Gouvernement - le délégué interministériel à la transformation publique Thomas Cazenave	(Le CITP se réunit au moins une fois par semestre)

Sujet(s)	Instance	Participants	Date
Mission : accompagner la réforme de la fonction publique lancée par le gouvernement et être force de propositions[1].	Groupe de travail	- GT coordonné par Emilie Chalas, députée LREM de l'Isère - vingtaine de députés principalement LREM et quelques MoDem	Un appel à candidatures a été lancé le 14 mars
Question du point d'indice gelé pour 2018, la question des mesures catégorielles, discussion autour de la protection sociale complémentaire, …	Rendez-vous salarial	- Gérald Darmanin - organisations syndicales représentatives - employeurs publics	Entre le 10 et 20 juin
Chantier en cours : 1.donner aux collectivités plus de libertés et plus de souplesse pour agir 2.bâtir un pacte financier entre l'Etat et les collectivités sur la durée de la mandature 3.lutter contre les fractures territoriales 4. accompagner les transitions écologiques et numériques dans les territoires Proposition de discuter des sujets suivants à la prochaine CNT : les modalités d'évolution des rémunérations des agents territoriaux et l'association des employeurs à ces questions [2] la mise en œuvre de la réduction du temps de travail l'encadrement des jours extra-légaux et les autorisations d'absence applicables à ces agents les nouvelles modalités d'implication des employeurs territoriaux dans le dialogue social propre à la FPT [3] le rôle des CDG et du CNFPT la question de la pénibilité au travail et du reclassement des agents dans la FPT	Conférence nationale des territoires	- présidée par Premier Ministre - membres du comité permanent : membres du Gouvernement directement concernés par l'ordre du jour 5 représentants de Régions 5 représentants de Départements 6 représentants des communes et intercommunalités Les présidents du comité des finances locales, du conseil national d'évaluation des normes et du CSFPT 4 représentants du Sénat 4 représentants de l'Assemblée nationale	Juin – Juillet ?
Intégration de dispositions permettant de maintenir (5 années max) les droits à l'avancement aux agents publics demandant une mise à disponibilité dans le futur projet de loi «pour la liberté de choisir son avenir professionnel»	GT le **23 mars** pour présenter aux organisations syndicales de fonctionnaires les dispositions voulues par le gouvernement. Les dispositions seront soumises à l'examen de l'Assemblée plénière du Conseil commun de la fonction publique le **27 mars**. Présentation du projet de loi en Conseil des ministres par la ministre du travail à la **mi-avril**.		23 mars 27 mars Mi-avril

1. Groupe de travail en parallèle de la concertation lancée par le gouvernement lors du CITP du 1er février afin de ne pas laisser l'exécutif «*seul à la manœuvre*»

2. Parallèle avec 3e levier décidé au CITP : «*Comment faire évoluer la politique de rémunération afin de mieux distinguer la sécurisation du pouvoir d'achat, la prise en compte de l'expérience, des responsabilités et des sujétions, ainsi que la performance individuelle et collective?*»

3. Parallèle avec 1er levier décidé au CITP : «*Comment définir un nouveau modèle de dialogue social avec un meilleur fonctionnement des instances représentatives et une dynamisation du dialogue social au niveau pertinent ?*»

3. DES RAPPORTS PUBLICS PRESENTANT DES AXES D'EVOLUTION DE LA FONCTION PUBLIQUE

Rapport à Monsieur le Premier Ministre sur la Fonction Publique, Bernard PECHEUR, Conseiller d'Etat (Novembre 2013)

Bernard PECHEUR a remis son rapport sur la fonction publique au Premier ministre le 4 novembre 2013. Validant le choix d'une fonction publique statutaire, le rapport présente des propositions pour une nouvelle stratégie de gestion de la fonction publique.

A partir d'un diagnostic faisant apparaître que le cadre statutaire a des fondements solides et a fait preuve d'une réelle plasticité, le rapport indique que le statu quo n'est pas possible face aux enjeux liés à la quête de sens, la déstabilisation de la grille, la confiance ou la motivation.

«*Ce constat, nuancé mais globalement inquiétant, appelle des changements et une stratégie de long terme pour la fonction publique.*»

Le rapport propose une stratégie pour la fonction publique et le service public autour des principes directeurs suivants :

- Une fonction publique statutaire, unitaire et de carrière
- Le statut utilisé comme levier de motivation
- La logique de carrière a sa cohérence
- Un statut général couvrant les trois versants
- Un régime d'emploi dérogatoire au droit commun.

Six orientations sont définies :

- fixer le cap, donner du sens à l'action publique

La «***parole publique***» doit rappeler que les services publics produisent de la valeur et ne sont pas exclusivement une charge pour la collectivité

- assurer la confiance des citoyens dans les agents publics

La restauration de la confiance publique dans les fonctionnaires passe par un énoncé plus clair des droits et des obligations professionnelles des fonctionnaires et par des mesures de transparence (chartes déontologiques, décret pour organiser la procédure de recrutement sans concours de fonctionnaires de catégorie C ou de contractuels, évaluation de l'aménagement du temps de travail etc.)

- améliorer la gouvernance de la fonction publique

Il s'agit d'engager une réflexion prospective périodique sur l'emploi public et la fonction publique, notamment en associant mieux les employeurs publics.

- poursuivre la rénovation du cadre commun de gestion des trois fonctions publiques

Pour encourager la mobilité, une bourse commune de l'emploi public devrait être mise en place. Le rapport suggère, en outre, d'expérimenter la création d'un cadre professionnel commun aux trois fonctions publiques pour certains emplois qui correspondent aux mêmes professions (bibliothécaires, conservateurs du patrimoine ou corps et cadres d'emploi d'administration générale).

- développer les responsabilités et mieux gérer les ressources humaines dans la fonction publique de l'État

Le rapport recommande de définir des périmètres ministériels administratifs stables à partir des champs de compétence des secrétaires généraux de ministères et de mettre en place des centres de responsabilité et de gestion auxquels les corps de fonctionnaires seraient directement rattachés. La politique de fusion des corps devrait aussi être relancée.

- définir un cadre salarial motivant et assurer des parcours professionnels de qualité

Le rapport propose de repenser les structures des carrières et des classifications dans la perspective d'une rénovation de la grille en caractérisant les corps ou les cadres d'emploi par «***niveau de fonctions***» (diplôme, nature des missions responsabilités), en mettant en place deux paliers de recrutement (un pour les personnes sans expérience professionnelle, un autre pour celles ayant acquis une expérience dans le public ou le privé), en développant les échelons fonctionnels ou les échelons spéciaux et en rénovant la grille par un allongement des durées de carrière et la transformation d'une partie des primes en rémunérations indiciaires. Enfin, le rapport recommande de fixer des lignes directrices à la politique salariale. Il s'agit de veiller à la préservation du pouvoir d'achat des fonctionnaires en évitant qu'ils soient favorisés ou décrochés par rapport aux salariés du secteur privé et, dans ce cadre, le rapport n'écarte pas la possibilité de mesures générales. A propos des primes, un audit complet des dispositifs indemnitaires devrait être dressé dès 2014 afin d'engager un chantier de simplification et d'harmonisation.

<u>Les propositions du Rapport PECHEUR</u>

1. Fixer le cap, donner du sens à l'action publique

1.1. Des assises nationales du service public, occasion pour les plus hautes autorités de notre pays d'exposer la stratégie et la politique du Gouvernement

1.2 Des assises régionales, rassemblant responsables et cadres des trois fonctions publiques de chaque région autour de la ministre, accompagnée à chaque étape d'un ou deux ministres, permettant de ponctuer la démarche sur le terrain et d'enrichir

le pilotage des grands chantiers

1.3. Des consultations ouvertes sur internet sur des thèmes choisis, faisant l'objet d'un suivi régulier

1.4. Une communication adaptée (journal des Assises du service public, site internet)

1.5. Une structure de pilotage clairement identifiée, dans laquelle la place de la DGAFP serait réaffirmée, pour mettre en oeuvre la stratégie du Gouvernement

2. Assurer la confiance des citoyens dans les agents publics

2.1 Généraliser les chartes de déontologie et les référents déontologiques :

- Rendre obligatoires, dans toutes les administrations de l'Etat, les chartes de déontologie et inciter les collectivités territoriales ainsi que les établissements publics employant des agents relevant de la fonction publique hospitalière à se doter de tels documents (qui ne concerneraient pas les professions de santé déjà soumises à des règles déontologiques propres)
- Garantir le droit de tout agent à s'adresser à un référent déontologique
- Veiller à ce que les programmes de formation des écoles administratives accordent toute sa place à la déontologie professionnelle

2.2 Rendre plus transparents et plus objectifs les recrutements de contractuels ainsi que les recrutements, sans concours, de fonctionnaires de catégorie C

- Adopter tant pour la fonction publique de l'Etat que pour la fonction publique territoriale un décret organisant la procédure de recrutement sans concours de fonctionnaires de catégorie C
- Insérer dans les décrets relatifs aux agents non titulaires des trois fonctions publiques des dispositions encadrant la procédure de recrutement de contractuels

2.3 Une bonne information du public sur le suivi des chartes de déontologie et l'exercice du pouvoir disciplinaire dans les trois fonctions publiques

- Mettre en place des outils complets et homogènes de mesure, par la DGAFP, la DGCL et la DGOS, de la mise en oeuvre des procédures disciplinaires dans les trois fonctions publiques
- Un rapport annuel rendu public

2.4. Une évaluation quinquennale de la durée et de l'aménagement du temps de travail dans les trois fonctions publiques

2.5. Garantir la transparence et la régularité des régimes indemnitaires et procéder à leur audit, tous les cinq ans, dans les trois fonctions publiques

3. Améliorer la gouvernance de la fonction publique

3.1 Une prospective de l'emploi public

- Conduire à périodicité régulière, en principe quinquennale, et sous l'égide du Commissariat général à la stratégie et à la prospective, une réflexion prospective sur l'action publique et la fonction publique à un horizon de 15 ans (évolution du service public, rôle des différentes collectivités publiques, évolution des missions et des modes d'exercice des professions, évolution démographiques, besoins nouveaux), en concertation avec les élus, les organisations syndicales, et les acteurs de la société civile
- Débattre périodiquement, au sein du Conseil commun de la fonction publique, des plans d'action de moyen terme à mener, notamment en matière de formation des agents, de modalités d'exercice des professions, d'organisation du travail
- Développer les démarches de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences
- Prévoir un débat annuel prospectif au sein des comités techniques ministériels, territoriaux et hospitaliers

- Renforcer, dans les études d'impact accompagnant les projets de lois, l'analyse des conséquences du texte en termes d'emploi public, en particulier en ce qui concerne les qualifications et les besoins de formation

- Actualiser le volet ***«emploi public»*** des études d'impact une fois les lois votées, afin de mettre en perspective l'évolution des besoins résultant des amendements votés par le Parlement

3.2 Mieux associer les employeurs publics à la préparation des décisions et négociations

- Inscrire dans la loi que les négociations salariales auxquelles participent les organisations syndicales de fonctionnaires sont « ***conduites par le Gouvernement, après consultation des représentants des administrations de l'Etat, des employeurs publics territoriaux et des employeurs publics hospitaliers*** », en modifiant l'article 8 bis du titre Ier du statut général

- Utiliser le comité de pilotage des DRH comme une instance de concertation entre employeurs de l'Etat, ce comité étant réuni avant toute négociation sociale, afin de coordonner les positions des différentes administrations

- Examiner les modalités de la représentation des collectivités territoriales dans les négociations sociales à la lumière des projets de loi de décentralisation et de la loi du 17 octobre 2013 portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes

- Examiner les modalités de la représentation des établissements publics de santé dans les négociations sociales, à la lumière du nouveau statut d'établissement public de l'Etat, qui résulte de la loi « HPST » du 21 juillet 2009

3.3 Un Conseil commun de la fonction publique plus stratégique et prospectif

- Faire du Conseil commun de la fonction publique une instance de discussion stratégique

- Débattre au sein du Conseil commun de la fonction publique, en lien avec la réflexion prospective conduite périodiquement, des plans d'action de moyen terme à mener, notamment en matière de formation des agents, de modalités d'exercice des professions, d'organisation du travail

- Prévoir, lorsqu'une réforme a vocation à être déclinée dans plusieurs fonctions publiques, un rapport annuel au conseil commun sur le déploiement de cette réforme

- Prévoir, au sein du Conseil commun de la fonction publique, un débat annuel sur les cadres professionnels communs à plusieurs fonctions publiques et les statuts d'emploi communs aux trois fonctions publiques (cf. mesures n°4.3 et 4.4)

- Donner au Conseil commun de la fonction publique compétence pour connaître des projets de textes relatifs au titre Ier du statut général des fonctionnaires et le décharger, au profit des onseils supérieurs, de ses autres missions consultatives sur les projets de textes. Cela nécessite de modifier l'article 9 ter de la loi du 13 juillet 1983, ainsi que l'article 2 du décret du 30 janvier 2012

3.4. Instituer, au sein du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat (CSFPE), un collège des employeurs de l'Etat, et modifier en conséquence l'article 13 de la loi du 11 janvier 1984 ainsi que l'article 5 du décret n°2012-225 du 16 février 2012, afin que doit désormais recueilli l'avis des représentants des organisations syndicales, d'une part, et celui des représentants de l'administration, d'autre part

3.5. Confier au département des études et des statistiques de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) une fonction d'intégration des données statistiques concernant non seulement l'Etat, mais également les collectivités territoriales et les établissements de la fonction publique hospitalière.

4. Poursuivre la rénovation du cadre commun de gestion des trois versants de la fonction Publique

4.1 Une bourse commune de l'emploi public

- Créer un portail internet unique qui intègre ou fédère les portails existants de bourse et les complète pour permettre d'avoir connaissance de tous les emplois publics vacants à chaque instant

- Désigner la DGAFP comme chef de file et, le cas échéant, créer un groupement d'intérêt public (GIP) pour suivre et administrer la bourse, ce GIP pouvant alors être composé des différents partenaires concernés (Etat,

Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), centres de gestion de la fonction publique territoriale fédérés par la Fédération nationale des centres de gestion, Fédération hospitalière de France, Pôle Emploi).

- Poser une obligation de déclaration et de publication des vacances à laquelle seraient assujettis tous les services de l'Etat, les centres de gestion de la FPT et les établissements hospitaliers. Une telle obligation pèse déjà, en vertu de l'article 41 de la loi du 26 janvier 1984, sur les collectivités territoriales, qui doivent informer les centres de gestion de toute vacance de poste, et sur les autorités investies du pouvoir de nomination dans la fonction publique hospitalière, qui doivent, en vertu de l'article 36 de la loi du 9 janvier 1986, informer l'autorité administrative compétente de l'Etat des vacances de postes. Il s'agirait donc d'étendre cette obligation aux services de l'Etat, et de faire remonter toutes les déclarations au GIP gestionnaire du portail internet.

4.2. Un répertoire commun des emplois permettant d'harmoniser les répertoires d'emploi existant dans les différentes fonctions publiques

4.3 Des cadres professionnels communs pour certaines professions *«trans-fonctions publiques»*

L'article 13 de la loi du 13 juillet 1983 serait modifié pour autoriser l'institution, par décret en Conseil d'Etat, de cadres professionnels communs à deux ou trois fonctions publiques.
Ces cadres professionnels trans-fonctions publiques ont vocation à réunir, en les fusionnant, les corps ou cadres d'emploi qui, bien que relevant de fonctions publiques différentes, correspondent aux mêmes professions. Les décrets instituant les cadres professionnels pourraient déroger, après avis des conseils supérieurs concernés, à certaines des dispositions du statut général qui ne correspondraient pas aux besoins propres de la gestion de ces cadres professionnels.
Au sein d'un cadre professionnel, les fonctionnaires serviraient en situation normale d'activité. Ils seraient donc directement affectés sur un emploi de l'une des fonctions publiques concernées. Les mouvements s'opèreraient par mutation, y compris entre deux fonctions publiques.

Au sein d'un cadre professionnel, le fonctionnaire serait régi par la loi du 13 juillet 1983, à titre subsidiaire par la loi régissant la collectivité publique qui l'emploie (titres II, III ou IV), et par les dispositions du statut particulier.
Pour les fonctionnaires appartenant à ces cadres professionnels, les régimes indemnitaires resteraient fixés par les règles régissant la collectivité publique employeuse. Chaque collectivité employeuse resterait également libre de décider des avancements des fonctionnaires affectés en son sein.

Les fonctionnaires appartenant à un cadre professionnel seraient recrutés par un concours unique. Le nombre de postes ouverts au concours serait égal à la somme des besoins de chaque fonction publique concernée par le cadre professionnel. Le concours serait financé par chaque fonction publique au prorata des postes dont elle a demandé l'ouverture. Les formations seraient communes ou comporteraient des cycles communs.
Les fonctionnaires recrutés dans un cadre professionnel trans-fonctions publiques choisiraient, par ordre de mérite, la fonction publique dans laquelle ils débuteraient leur carrière. Ils s'engageraient à rester dans leur premier poste durant 3 ans.

Il ne serait créé ni commission administrative paritaire commune, ni organe de gestion commun. En revanche, le Conseil commun de la fonction publique procèderait chaque année à un suivi général de la gestion des cadres communs et des questions de principe qui pourraient apparaître.

4.4. Des statuts d'emploi communs «*trans-fonctions publiques*» pour certaines spécialités

La loi reconnaîtrait la possibilité de créer, par décret en Conseil d'Etat, des statuts d'emplois communs aux trois fonctions publiques et ouverts aux militaires, pour les fonctions transverses spécialisées. La décision d'implanter des emplois de ce type relèverait naturellement de chaque ministère, établissement public ou collectivité territoriale. Les agents seraient détachés dans un statut d'emploi commun pour une durée de 3 ans renouvelable deux fois.

4.5. Lever les derniers obstacles à la mobilité entre les trois fonctions publiques

- Réduire le coût d'emploi des fonctionnaires de l'Etat détachés dans les deux autres fonctions publiques

4.6. Restaurer la souplesse du détachement

- Abroger les dispositions législatives qui prévoient que le fonctionnaire réintégré dans son corps d'origine après

un détachement conserve le grade et l'échelon dont il avait pu bénéficier durant son détachement (9e alinéa de l'article 45 de la loi n°84-16 ; 2e et 3e phrases du 2e alinéa de l'article 67 de la loi n°84-53 ; 2e alinéa de l'article 55 de la loi n°86-33)

4.7. Renforcer les échanges de fonctionnaires au sein de l'Union européenne

4.8. Mieux encadrer les possibilités de recours à des non titulaires

- Affirmer dans la loi, pour les trois fonctions publiques, que le recrutement de contractuels pour occuper des emplois permanents du niveau de l'actuelle catégorie A n'est possible que sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté
- Créer un centre de gestion des agents non titulaires des autorités administratives indépendantes et des établissements publics administratifs de l'Etat, pour les structures aux effectifs réduits
- Ne pas exclure, après avoir mené une évaluation, de reconduire les dispositifs de recours à l'intérim, plutôt que de laisser se reconstituer des effectifs trop nombreux de contractuels à durée déterminée

5. Développer les responsabilités et mieux gérer les ressources humaines dans la fonction publique de l'Etat

5.1. Définir des «***périmètres ministériels administratifs***» stables, à partir des champs de compétence des secrétaires généraux de ministères

- Etablir par décret des périmètres ministériels administratifs, un tel périmètre étant défini comme l'ensemble des services dont un même secrétaire général coordonne l'action
- Instituer un comité technique ministériel par périmètre ministériel administratif
- Confier au secrétaire général la présidence du comité technique ministériel, le ou les ministres chargés des départements ministériels conservant la possibilité de présider

5.2. Constituer les secrétariats généraux et les grandes administrations opérationnelles de l'Etat en centres de responsabilité et de gestion

- Définir par décret en Conseil d'Etat des « ***centres de responsabilité et de gestion*** » auxquels les corps de fonctionnaires sont directement rattachés
- Chaque centre de responsabilité et de gestion, placé sous l'autorité d'un secrétaire général de ministère, d'un directeur général ou d'un directeur, recruterait, nommerait et gèrerait les fonctionnaires des corps qui lui sont rattachés
- Le statut particulier de chaque corps de fonctionnaires préciserait le centre de responsabilité et de gestion auquel il est rattaché
- Au sein d'un périmètre ministériel administratif pourraient exister un ou plusieurs centres de responsabilité et de gestion. Par exemple, au sein d'un ministère, certains corps, spécifiques à telle ou telle direction opérationnelle, seraient rattachés au directeur d'administration centrale concerné, tandis que d'autres, plus transversaux, seraient rattachés au secrétaire général du ministère.

5.3. Clarifier par décret la répartition des responsabilités et compétences entre secrétaires généraux, d'une part, et directeurs généraux et directeurs, d'autre part

5.4. Mener à l'égard des cadres supérieurs et dirigeants de la fonction publique de l'Etat une politique reposant sur l'exercice de responsabilités, le professionnalisme et les capacités d'animation

- Faire vivre le vivier de futurs cadres dirigeants actuellement en cours de constitution
- Mettre en place un cycle de formation des cadres supérieurs et en faire une condition d'accès aux emplois fonctionnels de direction de l'Etat
- Objectiver les critères et procédures de nomination dans certains emplois

5.5. Relancer la politique de fusion des corps, créer dans certains cas des commissions administratives paritaires communes et développer les corps interministériels à gestion ministérielle, en en faisant des « ***cadres professionnels interministériels*** »

- Relancer et mener à bien le processus de fusion des corps, en particulier pour les corps relevant des actuelles catégorie A et B

- Créer des CAP communes pour les corps, à faibles effectifs, ne pouvant être fusionnés, relevant du même niveau de fonctions et du même périmètre ministériel administratif

- Conforter les actuels CIGEM, renommés « ***cadres professionnels interministériels*** » en assurant, à court terme, une harmonisation indemnitaire sur la base de critères exclusivement fonctionnels

- Créer de nouveaux « ***cadres professionnels interministériels*** »

5.6. Trouver les voies et moyens de véritables politiques de personnels grâce à des directives de gestion permettant d'encadrer la déconcentration et de développer les affectations sur profil

- Définir, au moyen de lignes directrices de gestion, les conditions dans lesquelles les autorités déconcentrées prennent leurs décisions en matière de gestion des personnels, ces autorités restant libre d'y déroger pour tenir compte de situations particulières

- Définir des affectations sur profils chaque fois que cela est nécessaire, au moyen de ces lignes directrices

5.7. Déconcentrer la gestion des ressources humaines dans la fonction publique de l'Etat, notamment dans les grandes administrations, érigées en centres de responsabilité et de gestion

♦ Elaborer une doctrine administrative cohérente en ce qui concerne les axes de l'action administrative et leur articulation respective :

- le développement des responsabilités
- les voies, moyens et limites de la déconcentration de la gestion
- le bon usage de la mutualisation
- la professionnalisation des fonctions RH.

♦ Pour les actes de gestion des personnels autres que les mutations, y compris ceux impliquant de prendre en compte les mérites respectifs des agents :

- Rechercher, pour chaque administration, un échelon déconcentré (interrégional, régional, interdépartemental ou départemental selon l'administration concernée) pertinent pour la déconcentration de la gestion des ressources humaines et pour lequel l'effectif de chaque corps est au moins égal à 50 agents

- Déléguer, autant que possible, à cet échelon déconcentré les pouvoirs de gestion des personnels, y compris ceux impliquant de prendre en compte les mérites respectifs des agents, et créer à cet effet, au niveau de cet échelon déconcentré une commission administrative paritaire propre à chaque corps, en premier lieu pour toutes les administrations hors du périmètre de la Réate (Education nationale, Police, Finances publiques, Défense, etc.), qui obéissent à une logique d'organisation ministérielle et nationale et dont les effectifs, sur le terrain, sont nombreux

♦ Pour les mutations :

- Créer, dans chaque région, des CAP communes à plusieurs corps (le regroupement pouvant être soit par niveau, soit par profession), comme l'autorise le deuxième alinéa de l'article 14 du titre II du statut général. Ces CAP auraient compétence pour se prononcer sur les mutations infra régionales, autorisant ainsi la déconcentration au niveau régional des mutations internes à la région
- Conserver au niveau central, les pouvoirs de gestion relatifs aux mutations interrégionales. Pour ces mutations, la CAP nationale propre à chaque corps garderait sa compétence
- Organiser, pour tous les agents, les mutations en deux phases successives. Un premier tour de mutation concernerait les mutations interrégionales, les décisions de gestion étant prises au niveau central. Puis un second tour concernerait les mutations infrarégionales, les décisions étant prises au niveau régional. Les plateformes régionales d'appui à la gestion des ressources humaines (PFRH) seraient chargées de coordonner la phase de mutations infrarégionales, notamment en ce qui concerne les calendriers de mutations de chaque corps

5.8 Penser l'administration territoriale de l'Etat (périmètre REATE) comme un centre de responsabilités

- Affirmer le rôle des préfets dans les procédures de nomination des directeurs régionaux et départementaux. Le décret n°2009-360 du 31 mars 2009 relatif aux emplois de direction de l'administration territoriale de l'Etat prévoit

une consultation des préfets concernés préalablement à la nomination des directeurs régionaux et directeurs régionaux adjoints, d'une part (article 10), des directeurs départementaux et directeurs départementaux adjoints, d'autre part (article 12). Il convient que cet avis préalable du préfet soit pris en considération. Or aujourd'hui, si c'est le plus souvent le cas en ce qui concerne l'échelon départemental, il est malheureusement fréquent que la procédure, pour les directeurs régionaux, reste assez formelle. Par ailleurs, lorsqu'un emploi de direction de l'administration territoriale de l'Etat est vacant, le préfet concerné définirait, en amont de la nomination et préalablement à sa consultation, un profil pour le poste à pourvoir. Ces procédures permettant d'associer les préfets à la procédure de choix de leurs principaux collaborateurs auraient naturellement vocation à s'appliquer à la sphère « ***Réate*** » mais aussi et sans doute encore plus encore au sein même du ministère de l'intérieur, pour la nomination des chefs de service territoriaux de sécurité publique.

- Prévoir que le préfet, après consultation du collège des chefs de service, donne un avis sur les avancements, notamment de grade, des cadres des services déconcentrés placés sous son autorité. Le pouvoir de gestion de ces agents resterait donc entre les mains de l'autorité ministérielle centrale à laquelle ils sont rattachés, mais le préfet de région se verrait octroyer la possibilité de donner un avis préalable à toute décision d'avancement concernant ces agents. Une telle procédure d'avis du préfet sur les avancements existe d'ores et déjà pour les chefs de service déconcentrés (article 31 du décret n°2004-374 du 29 avril 2004), mais il semble opportun de l'étendre en premier lieu aux cadres des services déconcentrés de l'Etat

- Harmoniser, pour les agents du périmètre Réate, les règles relatives au temps de travail, aux conditions de travail et à l'action sociale

- En matière indemnitaire, aller, pour les agents du périmètre Réate, vers une harmonisation des régimes, dans toute la mesure où cela est compatible avec les impératifs de gestion des ressources humaines de chaque ministère. A cet égard, il faut souligner que le développement des cadres professionnels interministériels (proposition 5.5) devrait contribuer à cet objectif puisqu'il se traduira nécessairement par une harmonisation indemnitaire.

Il est rappelé en effet qu'en vertu de l'avis d'assemblée générale du Conseil d'Etat des 28 et 29 mai 2009 (n°382741), le seul critère du ministère d'affectation ne peut fonder une différence de régime indemnitaire au sein d'un corps interministériel, ce qui impose d'harmoniser, dans les cinq ans qui suive la création du corps, la situation indemnitaire des agents selon une approche fonctionnelle et non ministérielle

- Réaliser une évaluation, fin 2014 au plus tard, de la mise en oeuvre des décisions n°30, 31 et 32 du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 17 juillet 2013. Le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 17 juillet 2013 a décidé de ne pas lancer de nouvelle réorganisation des services de l'administration territoriale de l'Etat mais plutôt de se concentrer sur l'amélioration de son fonctionnement concret. Dans cette perspective, des décisions ont été prises en ce qui concerne l'architecture budgétaire de l'Etat : désignation des préfets de région comme responsables de budgets opérationnels de programme (BOP) gérés par les services placés sous leur autorité (n°30), modification du calendrier du dialogue de gestion entre administration centrale et services déconcentrés (n°31), simplification de la cartographie des programmes et des BOP (n°33). Il sera nécessaire, lorsque ces décisions auront été mises en oeuvre d'évaluer dans quelle mesure elles auront permis de surmonter les difficultés que cause aujourd'hui à l'administration territoriale de l'Etat l'architecture budgétaire.

5.9. Revaloriser les commissions administratives paritaires en les concentrant sur des missions essentielles

- Confier aux CAP une mission de suivi des évolutions des missions, qualifications et besoins de formations des corps de fonctionnaires. Ceci nécessite une modification de l'article 14 de la loi du 11 janvier 1984 et de l'article 25 du décret n°82-451 du 28 mai 1982

- Lutter contre la « ***dérive coutumière*** » en évitant de soumettre à avis des CAP des actes de gestion que les textes n'imposent pas de lui soumettre

- Prévoir que les actes relatifs à la réintégration d'un agent après détachement, relatifs au détachement d'un agent, et relatifs aux mutations (hormis le cas où est dressé un tableau de mutation) ne sont soumis à la CAP qu'en cas de demande en ce sens soit du fonctionnaire soit des organisations syndicales. Ceci nécessite de modifier les articles 60 de la loi du 11 janvier 1984 et 25 du décret n°82-451 du 28 mai 1982

- Débattre en CAP des éventuels critères retenus pour décider des mutations

- Débattre en CAP, annuellement, d'un bilan des mobilités des agents

- Publier chaque année, dans le bilan social des ministères, les indicateurs de suivi des CAP (nombre de séances, durée des sessions, effectifs en jours-agents consacrés par l'administration à leur préparation et à leur tenue)

5.10. Mieux prévoir et accompagner les restructurations des services

- Concevoir, quand une restructuration est envisagée, un plan d'accompagnement des mobilités et des mutations
- Prévoir, dans le titre II du statut général des fonctionnaires, un dispositif d'affectation d'office pour le fonctionnaire dont l'emploi est supprimé, en complément des priorités de recrutement prévues par le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

Il s'agirait d'introduire dans la loi du 11 janvier 1984 un article 62 bis ainsi rédigé : « S*i, dans un délai raisonnable eu égard à la nature de l'emploi supprimé et au grade du fonctionnaire affecté sur cet emploi, l'administration n'est pas en mesure, faute d'emploi disponible, de faire jouer les priorités d'affectation ou de détachement prévues aux derniers alinéas des articles 60 et 62, elle propose au fonctionnaire au moins trois emplois vacants correspondant à son grade et l'affecte dans celui de ces emplois que le fonctionnaire choisit.* »

- Doter l'administration des moyens d'accompagner les mutations des fonctionnaires affectés d'office suite à une restructuration (formation, aide financière à la mobilité, recherche de logement, travail du conjoint...)

6. Définir un cadre salarial motivant et assurer des parcours professionnels de qualité

6.1 Repenser les structures des carrières et des classifications dans la perspective d'une rénovation de la grille

6.1.1 Caractériser chaque corps ou cadre d'emploi par un « *niveau de fonctions* » qui correspondrait, selon le cas, soit au diplôme détenu, soit à la nature des missions et des responsabilités exercées

6.1.2. Mettre en place pour chaque corps ou cadre d'emploi deux paliers de recrutement, le premier pour les personnes sans expérience professionnelle, le second pour celles ayant acquis une expérience professionnelle dans la fonction publique ou le secteur privé

6.1.3. Privilégier les structures de corps ou cadres à trois grades et reconsidérer l'utilisation du mécanisme d'avancement «*promouvables/promus*» qui a souvent conduit à déséquilibrer la structure par grades des différents corps

6.1.4. Unifier le barème des traitements de la fonction publique en intégrant dans une même grille les « *échelles chiffre* » et les «*échelles lettre*»

6.1.5. Développer les échelons fonctionnels et les échelons spéciaux

6.1.6. Donner davantage de sens aux avancements d'échelons

- Un mécanisme d'avancement d'échelon plus sélectif et plus flexible : réduction d'ancienneté de 3 mois, avancement à la durée moyenne ou majoration d'ancienneté de trois mois ; fixation annuelle, pour mieux maîtriser le « *GVT* », des contingents de réduction, soit de façon uniforme pour tous les corps, soit en fonction des caractéristiques propres de chaque corps
- Rapprocher les mécanismes d'avancement d'échelon dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière du dispositif applicable aux fonctionnaires de l'Etat, en modifiant les titres III et IV du statut général
- Maintenir, voire développer les bonifications d'ancienneté afin de remédier aux difficultés d'affectation des fonctionnaires dans des territoires « *difficiles* » ou à faible attractivité

6.1.7. Prendre appui sur les politiques de fusion des corps (mesure n° 5.5), de création de «*cadres professionnels interministériels*» (même mesure) et de création de cadres professionnels « *trans-fonctions publiques* » (mesure n° 4.3)

6.1.8. Ouvrir la voie à une rénovation de la grille, en s'appuyant sur les leviers qui viennent d'être décrits

- Cette rénovation devrait nécessairement se traduire par un allongement des durées des carrières et la

transformation d'une partie des rémunérations indemnitaires en rémunération indiciaires

- Elle devrait permettre de recréer des « ***espaces indiciaires*** » suffisants entre les débuts et les fins de carrière, d'une part, les différents niveaux de fonctions, d'autre part, le bas et le sommet de la grille, enfin
- La mise en place d'une telle rénovation devrait nécessairement s'étaler sur une période de plusieurs années

6.2. Fixer les lignes directrices de la politique salariale

6.2.1. Ecarter toute forme d'indexation mais suivre l'évolution générale du pouvoir d'achat de sorte que les fonctionnaires ne soient ni favorisés ni décrochés par rapport aux salariés du secteur privé

6.2.2. Utiliser conjointement, et sans en privilégier aucun, les trois indicateurs salariaux de la fonction publique

6.2.3. Poursuivre l'amélioration de ces indicateurs salariaux de la fonction publique (extension de l'ITB-GI à la FPT et à la FPH) et étendre la mesure de la RMPP à la sphère privée pour favoriser les comparaisons

6.2.4. Recourir aux différents leviers d'une politique salariale dynamique et responsable : rémunération indemnitaire, mesures catégorielles de grille, mais aussi mesures générales

6.2.5. Conserver aux divers employeurs publics une marge de négociation salariale propre

6.2.6. Dans le cadre de ces lignes directrices, rechercher la conclusion avec les organisations syndicales d'un « ***contrat social triennal*** », sur le fondement de l'article 8 bis de la loi du 13 juillet 1983 ; ce « ***contrat social triennal*** » porterait sur les grandes orientations salariales et les autres chantiers transversaux à incidence budgétaire (ajustements de grille, réformes indemnitaires ayant une dimension transversale, action sociale ...) ; un point d'étape serait dressé annuellement avec les organisations syndicales

6.3. Avoir des outils plus flexibles de prise en compte du SMIC afin de mieux s'adapter à la conjoncture économique et budgétaire sans affecter la structure même de la grille

- Lorsque le contexte économique et budgétaire ne permet pas d'adopter des mesures générales assurant une progression suffisante des traitements les plus bas, laisser jouer à titre conservatoire le mécanisme d'indemnité différentielle du décret n°91-769 du août 1991 plutôt que de relever le bas de la grille pour aligner le minimum de traitement indiciaire sur le SMIC
- Modifier le décret n°91-769 du 2 août 1991 pour inclure dans l'assiette de comparaison entre la rémunération de l'agent public et le SMIC, outre le traitement indiciaire, les indemnités correspondant à un travail effectif

6.4. Assurer la transparence indemnitaire d'ici fin 2014 et engager un mouvement de simplification et d'harmonisation des niveaux et régimes indemnitaires, sur la base de critères fonctionnels, dans la fonction publique de l'Etat

- D'ici fin 2014, dresser un audit complet des dispositifs indemnitaires
- Rendre public cet audit indemnitaire
- Engager sur cette base un chantier de simplification et d'harmonisation indemnitaire.

Rapport du CESE (Janvier 2017)

En juillet 2016, le Premier ministre avait chargé le président du Conseil économique, social et environnemental (CESE), Patrick Bernasconi, d'une mission sur l'avenir de la fonction publique.

Cette mission avait pour objectif de mener «***une réflexion prospective***», «***afin de dresser les pistes de ce que les trois versants de la fonction publique devraient être à un horizon de moyen terme***».
Il s'agissait de définir les futurs principes qui régiront la fonction publique, et de déterminer les évolutions souhaitables pour «***les relations hiérarchiques, l'innovation managériale, la promotion d'un environnement de travail épanouissant pour les agents, et l'impact de la révolution numérique.***»

Le Conseil économique social et environnemental a adopté à une large majorité, mardi 24 janvier 2017, le projet d'avis relatif à

«*l'évolution de la fonction publique et des principes qui la régissent*».

Le CESE se prononce en faveur du maintien du modèle de fonction publique fondé sur le statut et formule une vingtaine des recommandations.
Les deux rapporteurs ont rappelé que le statut était protecteur de l'usager et le garant de la capacité d'accès des citoyens à un service public de qualité et stable. Dans son avis, le CESE ne s'est pas prononcé sur la question des effectifs des administrations.

Le CESE propose la réunion « ***d'assises nationales et territoriales du service public*** » et insiste sur le rôle que devrait jouer le Conseil national des services publics mis en place en 2014 comme « ***l'instance adaptée pour vérifier l'adéquation aux missions aux besoins et aux réalités des territoires*** ». Des moyens doivent découler de ce débat citoyen et la feuille de route ainsi tracée ne doit pas être remise en cause tous les 5 ans.

Dans les relations au public, le rapport insiste également sur l'importance de poursuivre l'effort de simplification des démarches administratives et à « ***évaluer, soutenir et amplifier*** » les démarches d'innovation dans l'objectif d'un meilleur service à la société.

En matière d'emploi, le rapport du CESE préconise un meilleur principe d'inégalité femmes/hommes et une plus grande diversité dans les modes de recrutement.

Le CESE préconise de renforcer les passerelles et les mobilités, d'accentuer les efforts et les négociations concernant la pénibilité et les conditions de travail. Il insiste sur un dialogue social renforcé à tous les niveaux.
Le rapport souligne aussi la nécessité de préciser de façon plus claire la situation des contractuels « ***en fixant un corpus portant notamment sur les conditions de recrutement, la position hiérarchique, la protection sociale, la durée du contrat*** ».

Recommandation 1

Le CESE propose que le pouvoir politique, dont c'est la responsabilité, construise pour la fonction publique une feuille de route dans le dialogue et la concertation, à partir des réponses à quatre questions :
- Quelles missions assigner à la fonction publique, pour quelles finalités, avec quels moyens ? - Quel.le.s fonctionnaires, pour remplir ces missions ? - Comment conduire les changements d'organisation ? - Comment s'adapter aux besoins nouveaux de la société et prendre en compte les innovations ?

Recommandation 2

Le CESE recommande de mettre en tête de la feuille de route pour la fonction publique la définition de ses missions et de ses objectifs à horizon 2025. À cet effet, il préconise de conduire un exercice de prospective stratégique portant sur le contexte socio-économique et démographique, les attentes de la société, les évolutions technologiques, sociétales et environnementales prévisibles, les dispositions résultant d'engagements nationaux, européens ou internationaux de la France. Les perspectives d'évolution des missions de la fonction publique, correspondant à ces enjeux et les rôles respectifs de l'État et des différentes collectivités doivent être pris en compte. Cet exercice prospectif intègrera le numérique et le « ***big data*** », tout particulièrement en ce qui concerne leur impact sur la structure des qualifications et des emplois sur l'organisation du travail et des services. Il devra envisager les dispositions notamment budgétaires à prévoir en termes d'accompagnement de ces transformations dans une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Le Conseil considère que cet exercice n'aura de portée que s'il est réalisé dans le cadre de démarches de co-construction associant toutes les parties prenantes. À cet effet, le CESE recommande la réunion « ***d'assises nationales et territoriales du service public*** » : celles-ci permettront de conduire les concertations avec tous les partenaires concernés en entendant les orientations gouvernementales sur les politiques publiques, avant d'arrêter les décisions à prendre.

Recommandation 3

Le CESE considère que la place donnée à la concertation citoyenne, la prise en compte du long terme, la subsidiarité et son articulation avec la complémentarité, le dialogue social et la capacité d'appréciation des personnels sur leurs missions doivent constituer le cadre méthodologique de la réflexion menée pour définir les missions. Il propose que le Conseil national des services publics mis en place en 2014 soit constitué en une instance adaptée pour vérifier l'adéquation des missions aux besoins et aux réalités des territoires. Une réflexion sur une déclinaison régionale de cette instance mériterait d'être menée.

Recommandation 4

Le CESE recommande de consolider le dispositif d'évaluation a priori et a posteriori des actions de la fonction publique. Cette

évaluation des résultats en relation avec les objectifs visés nécessite un approfondissement méthodologique afin de prendre en compte les effets qualitatifs à long terme des nombreuses politiques mises en œuvre par les services publics : éducation, santé, politiques environnementales et sociales...

Recommandation 5

Afin de garantir aux politiques publiques une stabilité suffisante et une cohérence nécessaire, le Conseil considère qu'une large concertation devra avoir lieu en amont de toute réforme de manière à éviter que celle-ci ne soit remise en cause avant même que ses effets aient pu être évalués. En matière d'organisation, le CESE encourage le recours à l'expérimentation, avec un pilotage et une évaluation adaptée et rendue publique, avant toute mise en œuvre généralisée de réformes de structures.

Recommandation 6

Le CESE recommande que l'encadrement, à tous les niveaux, soit associé à la conception des réformes et des transformations dont il aura à assurer le pilotage, et qu'il dispose ensuite des marges d'initiative clairement définies, nécessaires à la conduite de ces transformations dans une démarche de dialogue social. Ces marges devront permettre, à chaque niveau d'encadrement, la prise en compte nécessaire des particularités locales, en matière de gestion interne comme pour répondre aux attentes de la société sur la qualité du service.
Il préconise le renforcement et la reconnaissance des missions de gestion de ressources humaines, et la mise en place de dispositifs d'appui à l'encadrement dans les situations de contact difficile avec le public.

Recommandation 7

Le CESE recommande de confirmer la validité du cadre statutaire pour l'emploi dans la fonction publique. Le CESE considère en effet que le statut a jusqu'ici permis la mise en œuvre des principes fondamentaux du service public : l'égalité de traitement de tous les publics, la continuité et l'adaptabilité des missions. Le statut, comme les personnels qui lui sont soumis, est également porteur de valeurs : probité, dignité, impartialité, neutralité, laïcité, sens de l'intérêt général.

Recommandation 8

Dans un souci d'égalité entre les femmes et les hommes, le Conseil économique, social et environnemental recommande la réalisation d'un bilan des dispositions relatives aux primo nominations aux emplois supérieurs de direction de la loi dite «***Sauvadet***» du 12 mars 2012, en vue de leur extension à d'autres niveaux de postes au-delà des emplois à la décision du gouvernement. Dans le même temps, il recommande l'instauration de politiques d'égalité de genre dans l'ensemble des services et pour toutes les catégories de fonctionnaires. Dans un souci de justice sociale, le CESE préconise également l'élaboration d'une organisation du travail qui permette une meilleure prise en compte des enjeux d'égalité de genre. Le Conseil suggère que le Conseil commun de la fonction publique (CCFP) et les autres instances représentatives des trois versants de la fonction publique soient associés à cette démarche. Le CESE préconise également que la constitution des viviers de cadres susceptibles d'accéder à des emplois de direction, évoquée plus loin, tienne compte dans leur composition des objectifs de nomination de femmes à ces emplois.

Recommandation 9

Le CESE préconise un bilan du PACTE (Parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et d'État) engagé depuis 2006. Le CESE incite l'employeur public à conduire des actions exemplaires en matière de lutte contre les discriminations et d'égalité des chances. Le CESE recommande d'engager une stratégie volontariste de labellisation des politiques et processus de ressources humaines, qui permettra une mobilisation de l'encadrement à tous les niveaux des personnels et des organisations syndicales. Il préconise en particulier d'amplifier les mesures incitatives visant à favoriser la diversité sociale dans les concours, y compris des aides financières sous conditions de ressource accordées sur dossier et les pré-recrutements, facilitant la préparation aux concours de recrutement de la fonction publique à des candidat.e.s ne disposant pas des moyens financiers nécessaires.

Recommandation 10

Le CESE préconise d'ouvrir les pratiques de recrutement initial dans les catégories supérieures de la fonction publique, et de nomination aux emplois de direction, pour en améliorer la diversité. Concernant les recrutements dans les corps de catégorie supérieure, il recommande :

- de développer les dispositifs de pré-recrutements dans le cadre de formations permettant d'accéder à ces catégories
- de développer la promotion interne par concours

- de faciliter les recrutements à partir du secteur privé par concours externes et par reconnaissance des acquis de l'expérience
- de renforcer les possibilités d'accès des titulaires d'un doctorat aux corps de la fonction publique.

Concernant les procédures de nomination aux emplois de direction dans la haute fonction publique, le Conseil recommande :

- de supprimer, là où il subsiste en droit ou en fait, le monopole d'accès de certains corps à des emplois de direction
- d'étendre les dispositifs de sélection, par un jury, de candidatures proposées à une nomination par l'autorité compétente
- de développer les « *viviers* » de personnes susceptibles d'être nommées à des emplois supérieurs
- de mieux valoriser les parcours variés notamment les expériences hors fonction publique et les mobilités interministérielles
- d'offrir des parcours de carrière et des emplois valorisants aux fonctionnaires disposant d'un haut degré d'expertise
- de concevoir l'organisation et le pilotage des parcours croisés entre la sphère privée et la sphère publique.

Recommandation 11

Le CESE préconise de mettre en place des mesures facilitant les mobilités en cours de carrière, entre structures et versants de la fonction publique, en particulier :

- renforcer et faire connaitre le portail unique, en accès libre, recensant tous les postes en appel de candidature, toutes structures et tous versants confondus
- assurer la transparence des régimes de prime des différents ministères et des structures d'emploi des trois versants, afin de poursuivre une harmonisation à niveau de responsabilité comparable
- systématiser dans les épreuves de concours interne la reconnaissance des acquis de l'expérience
- mettre en place dans chaque structure de gestion, pour toutes les catégories, une fonction d'accompagnement à la mobilité
- dans le cas de réorganisation importante entraînant des mobilités contraintes nombreuses, mettre en place une structure d'appui à la mobilité(A), dans tous ses aspects (reconversion, réaffectation, reconversion ou accompagnement à l'emploi, déménagements, recherche d'emploi du conjoint ou de la conjointe, scolarisation des enfants...).

Recommandation 12

Les discussions ouvertes avec les organisations syndicales sur la question de la pénibilité dans la fonction publique doivent se poursuivre afin de construire notamment les critères et dispositifs qui en permettent une meilleure prise en compte pour les personnels, qu'ils relèvent ou non statutairement à ce jour du service actif. Au vu des situations de pénibilité physique ou psychique dans certains métiers de la fonction publique, le CESE appelle à mettre en place pour les trois versants des dispositifs collectifs et individualisés de prévention et de remédiation de la pénibilité, et d'appui à la mobilité des personnels. Ces dispositifs devront être systématisés en deuxième partie de carrière. Fondés sur un entretien professionnel approfondi mené par la direction des ressources humaines, ces dispositifs devraient intégrer toutes les possibilités de reconversion tenant compte au mieux des compétences acquises, et le cas échéant des possibilités de formation nécessaires et de la valorisation des acquis de l'expérience.

Recommandation 13

Le Conseil économique, social et environnemental recommande que la DRH centrale, instance de pilotage :

- se centre sur la définition à long et moyen terme des évolutions à conduire en termes de politique RH pour adapter les ressources aux évolutions des besoins et la gestion prévisionnelle des emplois et compétences (GPEC) transverse
- mette en place des actions favorisant la mobilité et la fluidité des parcours, notamment en donnant une plus grande visibilité aux régimes indemnitaires
- s'attache à définir les règles constitutives de politiques nationales découlant du statut général des fonctionnaires, notamment en matière de recrutement et de conditions d'emploi des contractuel.le.s. Elle devra être un lieu de diffusion de bonnes pratiques. Pour leur part, les DRH ministérielles doivent pleinement exercer leur rôle au regard de la spécificité des métiers et des conditions de leur exercice. Elles doivent particulièrement veiller à l'attractivité des métiers et maintenir des relations fortes avec le système de formation, afin d'assurer l'adaptation des formations à l'évolution des besoins, et une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Recommandation 14

Afin d'éviter le renouvellement de ces situations, le CESE recommande de définir plus précisément dans la règlementation les cas dérogatoires. Les recrutements de contractuel.le.s devraient faire l'objet d'orientations politiques pérennes et mises en œuvre après négociation avec les partenaires sociaux et consultation des instances compétentes. Le Conseil recommande de définir une politique d'emploi des contractuel.le.s en fixant un corpus de principes portant notamment sur les conditions de recrutement (appel à candidature, jury...), les fonctions techniques, la position hiérarchique, la protection sociale, la durée du contrat ainsi que les modalités de dénonciation et les conditions de fin de contrat. Cette politique pourra faire l'objet de déclinaisons locales. Le CESE recommande de présenter aux instances compétentes à périodicité annuelle la mise en œuvre de ces politiques.

Recommandation 15

Le CESE recommande que des moyens clairement identifiés soient dévolus à la formation continue et que ses contenus et modalités fassent l'objet d'une planification négociée prenant en compte les attentes des personnels, en lien avec les transformations des métiers, des emplois et des compétences.
Ce doit être un élément incontournable de toute politique de gestion des ressources humaines. Par ailleurs, la formation des fonctionnaires assurée par les écoles spécifiques peut être un levier puissant pour la transmission des valeurs attachées au service public. Toutefois, l'ensemble des agent.e.s public.que.s ne sont pas nécessairement formé.e.s dans ces écoles. La formation continue devrait prendre en charge leur sensibilisation aux valeurs du service public comme la laïcité.

Recommandation 16

L'apprentissage contribue à l'élévation professionnelle des qualifications des jeunes dans les territoires et un renforcement de l'image des services publics dans le monde économique et l'ensemble de la société. C'est pourquoi le CESE considère que la contribution de la fonction publique à la formation des jeunes en apprentissage, qui participe de l'intérêt collectif, doit continuer de se développer en améliorant les conditions d'accueil et d'encadrement.

Recommandation 17

Le CESE recommande qu'un bilan (champ de compétence, moyens, fonctionnement, etc.) de l'ensemble des instances représentatives des personnels soit effectué.

Recommandation 18

Le CESE recommande de réaliser un bilan des principales dispositions de la loi de 2010 et de l'évolution des formes de dialogue social qui s'en sont suivies (espaces de discussions, concertation, négociation, accords, droits et moyens des organisations syndicales). Ce bilan pourrait servir de base à un débat avec les organisations syndicales sur d'éventuelles évolutions ou adaptations du cadre législatif et réglementaire.

Recommandation 19

Le CESE préconise que les écoles de formation des cadres publics (ENA, INET, IRA, CNFPT, Ecole des hautes études en santé publique, écoles de formation des cadres techniques de la fonction publique...) consacrent dans leur enseignement une plus large place aux relations professionnelles dans la fonction publique. Ces modules de formation devraient être conçus dans une orientation pratique, comportant des mises en situation en lien avec la conduite du dialogue social. Ils devraient être également intégrés dans les modules de formation continue de ces écoles et des instituts de formation.

Recommandation 20

Le CESE constate la richesse de certaines initiatives prises sur le terrain en matière de dialogue social. Ces démarches restent insuffisamment valorisées. Le CESE recommande que le rapport annuel sur l'état de la fonction publique s'efforce de retracer ces expériences en les contextualisant. Il recommande que le dialogue social soit entre autres utilisé comme un levier de l'adaptation de la fonction publique aux enjeux de la société et il encourage particulièrement son développement pour accompagner les transformations de l'organisation du travail. Au regard de l'évolution des lieux de décision, le CESE préconise la création d'instances de concertation là où c'est nécessaire.

Recommandation 21

Sans préjuger des conditions de la négociation, le CESE préconise de poursuivre les discussions entre les employeurs publics et les organisations syndicales sur les questions de qualité de vie au travail, essentielles au bon fonctionnement des services. En outre, le CESE considère que dans le champ de l'amélioration des conditions de travail et de la qualité de vie au travail, des marges

de manœuvre existent au plus près du terrain et de la réalité du travail. Des actions et des initiatives de dialogue professionnel peuvent être initiées à ce niveau dans le cadre d'espaces de discussion à l'initiative des personnels ou de la direction.
Le CESE considère que ces espaces d'expression sur le travail pourraient permettre de mieux reconnaître l'expertise individuelle et collective des personnels, mais également de leur donner les moyens d'agir sur les évolutions nécessaires. Il convient également de permettre une meilleure articulation entre les temps de la vie professionnelle et de la vie personnelle.

Recommandation 22

Le CESE propose que soit réalisé un bilan du fonctionnement du Conseil national des services publics (CNSP). Il recommande de confier à ce dernier une mission d'observation des attentes de la société vis-à-vis des services publics et de la fonction publique en particulier.

Recommandation 23

Le CESE recommande de poursuivre à tous les niveaux, l'effort de simplification des démarches administratives demandées au public et une réponse à ses attentes. Il préconise que l'expertise des personnels en place soit mobilisée à l'occasion de l'examen systématique des procédures dans lesquelles le numérique peut apporter une simplification et que des objectifs de progrès social et environnemental soient également systématiquement recherchés. Le temps et les moyens dégagés doivent permettre d'accroître l'attention effective portée au public et une amélioration des conditions de travail des personnels. Une réduction du coût global des procédures doit être accompagnée par une meilleure qualité du service rendu au public.

Recommandation 24

Le CESE rappelle une recommandation de son avis sur les réseaux sociaux tendant à développer dans tous les services publics de proximité, les fonctions de médiation numérique, notamment en formant les personnels qui devraient pouvoir assurer une aide de premier secours aux utilisateurs et utilisatrices.

Recommandation 25

Le CESE recommande qu'un bilan soit dressé quant aux conséquences de ces nouvelles formes d'organisation des services publics sur l'effectivité et la qualité du service public, l'accueil des administré.e.s, ainsi que les conditions de travail des personnels.

Recommandation 26

Le CESE recommande de veiller à la gouvernance des innovations, à la question sensible de la préservation des libertés publiques dans l'accès aux données informatisées. Il recommande aussi de veiller à ce que le développement du numérique et l'accessibilité aux services par le public soient accompagnés dans chaque administration par une réflexion et des plans d'action sur le maintien d'une relation directe à l'usager.ère et sur les modalités d'une assistance de proximité.

Recommandation 27

Le CESE considère que la fonction publique doit porter un regard ambitieux et volontaire sur les transformations en cours et à venir en lien avec le développement des technologies et du numérique. Elles doivent être anticipées et accompagnées afin de construire le futur des missions et des emplois de la fonction publique. Le CESE considère que les démarches d'innovation au sein de la fonction publique doivent être évaluées, soutenues et amplifiées (appels à projets, création de « *lab* » fédérant les acteur.rice.s de l'innovation, démarches d'innovations au sein des services...). Elles devront être porteuses de transformation et de reconnaissance pour les personnels. Ce mouvement d'innovation et son amplification permettra d'apporter un meilleur service à la société.

Rapport « demain la fonction publique territoriale », CSFPT, juillet 2016

Philippe Laurent a présenté lors de la séance plénière du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) du mercredi 6 juillet 2016 le Livre blanc de la FPT intitulé «*Demain, la fonction publique territoriale*». Ce document avait pour vocation, non pas de présenter des axes de propositions concrets, mais de dresser des constats et d'expliquer les particularités de la FPT.

Le livre blanc, qui comporte 22 points, est divisé en cinq parties :

- Moderniser l'accès aux emplois dans le respect des règles de la fonction publique territoriale
- Développer les carrières et garantir les conditions d'emploi

- Améliorer les conditions et la qualité de vie au travail des agents
- Renforcer le dialogue social
- Mutations des territoires et fonction publique territoriale.

Concernant les concours, ce rapport rappelait quelques enjeux essentiels :

- L'harmonisation des épreuves entre filières, entre versants de la fonction publique
- Les concours sur titres pour toutes les professions réglementées de la filière sociale
- La professionnalisation des concours
- Des critères explicites d'évaluation pour les entretiens avec les jurys et formation des membres des jurys.

Parmi les réflexions sur la situation des reçus collés, le CSFPT retenait qu'il serait souhaitable d'aborder les conditions d'accompagnement à l'emploi, de l'information aux dispositifs de recrutement, et de la gestion prévisionnelle des emplois et des carrières par les centres de gestion. Il s'agit aussi de traiter des inégalités de nomination après réussite aux concours entre les différents versants de la fonction publique.
Le CSFPT formait le vœu également de disposer de statistiques régulières, fiables et consolidées afin de suivre cette question, pour chaque concours et examen professionnel.

Le CSFPT promouvait le développement du recours à l'apprentissage.

Concernant l'évolution des carrières, le rapport soulignait que certains cadres d'emplois étaient en extinction et, pour d'autres, les missions ne semblaient plus adaptées aux évolutions des politiques publiques ou des référentiels professionnels.
Il conviendrait de revoir les missions dans un cadre global, en lien avec l'évolution des domaines d'intervention de l'action publique dans le respect de l'architecture des carrières.
La réflexion devrait porter sur une vision globale de l'architecture des cadres d'emplois.

Pour le CSFPT, la formation doit devenir un enjeu prioritaire afin de garantir une fonction publique qualifiée.

Concernant les rémunérations, le CSFPT estime que :

- Le traitement doit représenter la part prépondérante de la rémunération
- Le régime indemnitaire doit rester une part accessoire de la rémunération
- La « ***nouvelle bonification indiciaire*** » doit être modifiée et revalorisée
- Un cadre commun doit permettre de renforcer les droits des agents contractuels en matière de rémunération.

L'introduction du régime indemnitaire, fonctions, sujétions, expertises, engagement professionnel (RIFSEEP) dans la fonction publique territoriale impose de s'interroger sur la pertinence du lien entre la « ***part fonction*** » et la « ***part résultat*** » en termes d'impact sur l'efficacité des fonctionnaires. Le CSFPT considère également nécessaire de mesurer l'ensemble des conséquences de la réforme PPCR.

En matière de santé au travail, le CSFPT rappelle que la prévention reste indispensable et essentielle au sein des collectivités territoriales et établissements publics. La direction, le médecin du travail et le CHCST doivent travailler en concertation, afin d'éviter des inaptitudes temporaires ou permanentes à un poste. Le cadre légal doit être renforcé pour permettre aux représentants du personnel d'intervenir avec les mêmes droits que dans le secteur privé.

La santé, la sécurité au travail devraient être organisées pour développer une véritable culture de prévention des risques dans les trois versants de la fonction publique.

Dans le cadre d'une fonction publique composée de 75% d'agents de catégorie C, qui n'ont parfois pas de régime indemnitaire, le CSFPT souligne qu'une réflexion sur la définition d'un socle de participation des employeurs en matière de protection sociale complémentaire mérite d'être engagée.

Le CSFPT estime que la gestion collective des agents doit être renforcée et que la mutualisation contribuera à une meilleure organisation et gestion des concours et déroulement de carrières dans un cadre commun. Une meilleure gestion des carrières impliquerait de conduire une réflexion sur le rôle futur des centres de gestion aux niveaux local et national et d'aborder les enjeux d'une affiliation obligatoire des collectivités aux CDG.

En matière de dialogue social, à chaque niveau le droit syndical doit être garanti par des accords collectifs prenant en compte la question du parcours militant et celle des moyens de fonctionner.
La place du dialogue social à l'échelon territorial est à consolider.

Rapport de Philippe LAURENT sur le temps de travail (Mai 2016)

Philippe LAURENT, Président du CSFPT, a remis le 26 mai dernier à la Ministre de la Fonction publique un rapport sur le temps de travail. Cette publication intervient quinze ans après l'entrée en vigueur de l'aménagement et de la réduction du temps de travail (ARTT) dans la fonction publique.

Le rapport aborde successivement le cadre juridique qui s'applique au temps de travail dans la fonction publique, l'analyse des pratiques recensées au sein des trois versants de la fonction publique et les questions et enjeux soulevés par l'organisation actuelle du temps de travail dans le secteur public. Mais au-delà du débat sur le respect de la durée du temps annuel de travail, le rapport évoque également l'organisation interne des services et formule des recommandations sur les questions relatives aux astreintes, aux jours de congés ou encore à la formation.

Rappel du cadre juridique

La durée du travail effectif s'entend comme le temps pendant lequel les agents sont à la disposition de leur employeur et doivent se conformer à ses directives sans pouvoir vaquer librement à des occupations personnelles (article 2 du décret n°2000-815 du 25 août 2000).

Heures de travail et garanties minimales

La nouvelle durée du temps de travail dans la fonction publique a été déterminée comme suit :
Nombre de jours dans l'année : 365 jours
Nombre de jours de repos hebdomadaires : 104 jours
Nombre de jours fériés (moyenne) : 8 jours
Nombre de jours de congés prévus : 25 jours
Nombre de jours de travail : 228 jours
Nombre d'heures travaillées annuellement 1 596 heures (228 x 7)

Le volume de 1 596 heures arrondi à 1 600 a ensuite été porté à 1 607 heures à compter du 1er janvier 2005 en raison de l'institution de la journée de solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

L'organisation du travail doit respecter les garanties minimales suivantes (article 3 du décret n°2000-815 du 25 août 2000) :

- la durée hebdomadaire du travail effectif (heures supplémentaires comprises) ne peut excéder 48 heures au cours d'une même semaine et 44 heures en moyenne sur une période quelconque de douze semaines consécutives
- le repos hebdomadaire (comprenant en principe le dimanche) ne peut être inférieur à 35 heures
- la durée quotidienne du travail ne peut excéder 10 heures
- le repos quotidien doit être de 11 heures au minimum
- l'amplitude de la journée de travail est de 12 heures au maximum.

Aucun temps de travail quotidien ne peut atteindre 6 heures sans que les agents bénéficient d'un temps de pause d'une durée minimale de vingt minutes.

Principaux constats

Les cinq millions de fonctionnaires sont tenus d'effectuer 1 607 heures réglementaires. Peu cependant les effectuent. Selon Philippe Laurent «*la faute en incombe à la faiblesse du management public qui n'a pas su comme dans le privé profiter du passage aux 35 heures pour réviser l'organisation du travail*».

La moyenne nationale du temps de travail est évaluée à 1 584 heures travaillées par an, soit un écart inférieur de 1,4% par rapport à la durée réglementaire.

Philippe LAURENT met en avant que le principe d'une obligation annuelle de travail de 1 607 heures, quel que soit le nombre de jours fériés, est acté pour être inscrit dans les textes réglementaires relatifs au temps de travail. Il est conseillé aux employeurs de distinguer les jours de congés des jours de RTT en créditant ces derniers mensuellement en fonction de la présence réelle de l'agent.

Pour un agent à temps plein, la durée théorique de travail diffère de la durée réglementaire des 1 607 heures par la prise en compte d'un certain nombre d'éléments communs à l'ensemble des travailleurs, au moins au niveau de l'établissement :

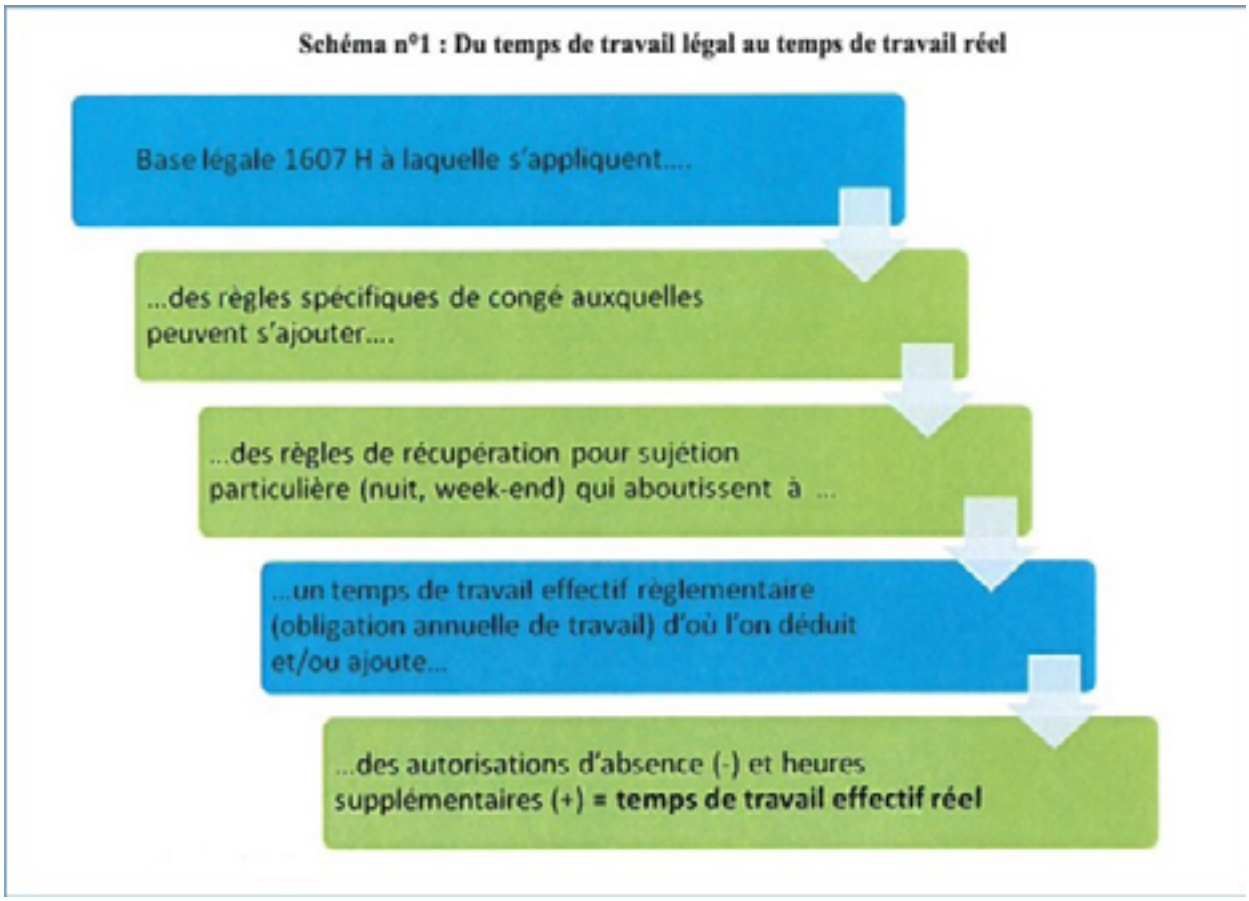
- *particularités de l'année modulant la durée théorique (nombre de samedis et dimanches, de jours fériés hors jours de repos, caractère éventuellement bissextile)*
- *existence de « jours fériés locaux » (Alsace-Moselle, Corse, DOM, …) qui de facto réduisent la durée théorique de travail*
- *dispositions générales des règlements intérieurs, de niveau national ou local, intervenant en aval du cycle de travail, et qui réduisent également cette durée (jours de fractionnement systématiquement attribués, libéralités de type « heures du directeur » ou « journée du maire » …).*

La durée théorique de travail intègre également des dispositions propres à l'emploi occupé par l'agent et à ses conditions d'exercice, lesquelles peuvent amener à des dérogations par rapport aux 35 heures (par exemple : infirmiers travaillant de nuit). Ainsi, la durée théorique de travail, que l'on peut aussi appeler obligation annuelle de travail (OAT), peut notablement différer des 1 607 heures.

Le rapport met en exergue que, dans le secteur public, «*40% des fonctionnaires travaillent régulièrement le samedi ou le dimanche*». Cela peut être le cas des professions telles que les bibliothécaires ou les animateurs sportifs. La diversité des cycles de travail contribue aussi à expliquer la diversité des temps de travail adoptés dans le secteur public.

L'organisation du travail dans la fonction publique se caractérise par une grande dispersion des cycles. De manière générale, la mission a constaté que les administrations sont confrontées aux demandes des agents de densifier leur temps de travail pour dégager davantage de jours de récupération ou de RTT. Ces organisations renforcent la difficulté de garantir le principe de continuité du service public et ne constituent pas une réponse optimale aux besoins du service.
Il en résulte un nombre cumulé de jours de congés annuels et RTT dans la fonction publique de 45 jours, supérieur au secteur privé qui bénéficie en moyenne de 36 jours.

Schéma n°1 : Du temps de travail légal au temps de travail réel



Le rapport Laurent dénonce le mauvais usage des comptes épargne-temps (CET) et des jours de fractionnement de congés. Ces dispositifs avaient initialement pour objectifs de permettre aux fonctionnaires de mieux étaler les congés quand ils en avaient moins, dans le souci d'assurer la continuité du fonctionnement des services.

Sur la question relative aux heures supplémentaires, le rapport indique que beaucoup de fonctionnaires en font sans forcément les déclarer. Le régime des heures supplémentaires n'est pas harmonisé dans les 3 Fonctions Publiques.

Les dispositifs d'astreinte doivent être évalués.

L'adoption d'un cadre global pour revisiter le régime des autorisations d'absence est prescrite. Certaines **autorisations d'absence sont précisément définies** (pour l'exercice de mandats syndicaux ou locaux). D'autres sont laissées à l'appréciation des pouvoirs locaux. Ainsi, **l'article 59 de la loi du 26 janvier 1984 prévoit l'octroi d'autorisations d'absence à l'occasion d'événements familiaux (déménagement, mariage, PACS, décès...), mais il n'en fixe pas la nature ni la durée**. Le décret d'application n'ayant jamais été pris, les durées doivent donc être déterminées localement.

Concernant le temps partiel, le rapport propose de mettre fin à la sur-rémunération du travail à temps partiel à 80 ou 90%.

Dans le cadre de la réforme territoriale, le rapport recommande d'adopter dans un délai de deux ans un régime de travail uniforme.

La mission recommande enfin d'élaborer un guide de recommandations et de bonnes pratiques à destination des collectivités territoriales souhaitant faire évoluer les protocoles de temps de travail, en insistant sur un dialogue social approfondi.

Les recommandations du rapport

Transparence :

Recommandation n°1 : assurer systématiquement l'exploitation des principales enquêtes de la statistique publique puis la diffusion de leurs résultats concernant le temps de travail dans la fonction publique
Recommandation n°2 : produire annuellement une analyse du temps de travail par emplois types public/privé sur la base de l'enquête emploi de l'INSEE
Recommandation n°12 : harmoniser les régimes dérogatoires pour sujétions et en réexaminer la liste tous les cinq ans
Recommandation n°15 : tous les trois ans, mener une évaluation interne des cycles de douze heures
Recommandation n°16 : examiner systématiquement les horaires d'ouverture des services au public au regard des besoins des usagers
Recommandation n°24 : rendre obligatoire une étude d'impact financier et organisationnel avant toute création d'une autorisation spéciale d'absence
Recommandation n°31 : établir par voie règlementaire un cadre commun aux bilans sociaux produits dans la fonction publique d'Etat
Recommandation n°33 : définir un tronc commun d'indicateurs sur le temps de travail dans le cadre d'un groupe de travail associant l'INSEE, la DARES, la DGAFP, la DGCL et la DGOS

Pour une application rigoureuse des 35 heures :

Recommandation n°4 : inscrire dans les textes le principe d'une obligation annuelle de travail (OAT) de 1.607 heures, quel que soit le nombre de jours fériés
Recommandation n°6 : mettre fin au maintien de régimes dérogatoires à la base légale de 1.607 heures et à l'attribution de jours d'absence dépourvus de base légale
Recommandation n°5 : laisser le bénéfice des jours de fractionnement aux seuls fonctionnaires travaillant 7 heures par jour et 35 heures par semaine et ne bénéficiant pas de jours de RTT
Recommandation n°9 : développer l'annualisation du temps de travail dans les services de l'Etat et des établissements hospitaliers soumis à des variations saisonnières d'activité
Recommandation n°10 : dans le cadre de l'annualisation, délivrer un décompte trimestriel du temps de travail effectué à chaque agent
Recommandation n°13 : limiter les possibilités de choix de cycles de travail à quatre maximum, dont un à 35 heures hebdomadaires et 7 heures par jour

Recommandation n°17 : mettre fin à la sur-rémunération du travail à temps partiel à 80 ou 90%
Recommandation n°18 : rappeler les règles encadrant les heures supplémentaires (temps partiels, cadres au forfait) et empêcher leur génération par les agents eux-mêmes
Recommandation n°19 : borner sur une période limitée la consommation des heures supplémentaires effectuées (par exemple le trimestre)
Recommandation n°28 : mettre en place un régime de forfait-jour obligatoire pour les postes pour lesquels les nécessités de service l'exigent
Recommandation n°34 : lancer un chantier de réflexion sur la mise en place d'une « *inspection du travail* » indépendante propre à la fonction publique

Fonction publique hospitalière :

Recommandation n°7 : aligner le temps de repos quotidien minimum de la fonction publique hospitalière sur celui des autres fonctions publiques et supprimer le jour de fractionnement supplémentaire
Recommandation n°20 : aligner dans la fonction publique hospitalière le plafond d'heures supplémentaires sur celui des autres fonctions publiques

Management pour les employeurs publics :

Recommandation n°3 : distinguer les jours de congés des jours de RTT en créditant ces derniers mensuellement en fonction de la présence réelle de l'agent
Recommandation n°8 : élaborer un guide de recommandations et de « *bonnes pratiques* » à destination des collectivités territoriales souhaitant faire évoluer les protocoles de temps de travail, en insistant sur la nécessité d'un dialogue social approfondi
Recommandation n°11 : évaluer tous les dispositifs d'astreintes (nécessité, contreparties) et rechercher les mutualisations possibles
Recommandation n°14 : dans le cadre de créations, regroupements ou fusions de services, de collectivités territoriales ou d'établissements, adopter, dans un délai de deux ans, un régime de travail uniforme
Recommandation n°21 : provisionner systématiquement les comptes épargne-temps dans les comptes des collectivités territoriales
Recommandation n°22 : inscrire la tenue des comptes épargne-temps parmi les compétences facultatives des centres de gestion de la fonction publique territoriale
Recommandation n°23 : élaborer une norme commune pour les autorisations spéciales d'absence
Recommandation n°25 : mieux informer les employeurs publics sur leur responsabilité de faire respecter les obligations annuelles de travail
Recommandation n°26 : généraliser dans les formations initiale et continue de service public un module sur la gestion du temps de travail des agents
Recommandation n°27 : définir un référentiel pour les systèmes de contrôle utilisés par les administrations afin de disposer automatiquement de données agrégées
Recommandation n°29 : généraliser l'adoption dans chaque service, collectivité territoriale ou établissement, d'une charte du temps actualisée au maximum tous les trois ans
Recommandation n°30 : créer un circuit harmonisé de l'information relative au temps de travail sous l'égide d'un directeur de projet placé auprès du ministre en charge de la fonction publique
Recommandation n°32 : organiser un débat au début de chaque mandature dans les collectivités de plus de 3.500 habitants sur l'organisation des services et le temps de travail

Avis fait au nom de la commission des lois de l'Assemblée Nationale du volet Fonction publique du projet de loi de finances pour 2018 : 12 octobre 2017

Dans la fonction publique territoriale, les nombreuses auditions menées par la rapporteure ont monté qu'il restait beaucoup de chemin à parcourir pour limiter les multiplicités d'intervention des différents niveaux de collectivités territoriales et leur juxtaposition sur des sujets aussi variés que l'emploi, la formation, la culture, le sport, le tourisme...

Si la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a apporté des améliorations

au regard de la clarification des compétences entre les différents niveaux de collectivités territoriales, elle se heurte à plusieurs obstacles :

- la résistance de certaines collectivités, en particulier les communes en principe dessaisies de leurs compétences au profit des établissements publics intercommunaux, qui considèrent néanmoins de leur devoir de « ***palier*** » sur le terrain à la mise en œuvre de la politique publique envisagée au motif que l'intercommunalité n'assume pas suffisamment l'exécution du service
- l'existence d'autres dispositions législatives introduisant de la concurrence entre collectivités territoriales pour la mise en œuvre de certaines politiques publiques : à titre d'exemple, nombreux sont ceux qui critiquent la concurrence entre les métropoles et les régions au titre de la compétence économique. De plus, l'option entre délégation de compétences et transfert de compétences entre la métropole et le département n'est pas particulièrement lisible pour les usagers sur le plan national, en particulier lorsqu'ils sont contraints de s'adresser à des interlocuteurs différents selon le territoire dans lequel ils interviennent.

Pour autant, si ce constat est partagé, l'ensemble des acteurs interrogés a plaidé pour une stabilisation de la législation en matière de transfert de compétences afin d'absorber les profondes transformations résultant des lois précédentes qui s'étalent jusqu'en 2020 et de tirer bénéfice de ces réformes en termes de rationalisation des compétences à terme.

La question de l'évolution des effectifs de la fonction publique se pose indéniablement dans le cadre des leviers de maîtrise de la dépense publique.

En dix ans, le poids de chaque versant dans l'ensemble de la fonction publique s'est considérablement modifié.
Alors qu'elle réunissait encore la moitié des agents publics en 2005, la fonction publique de l'État (FPE) n'en réunit plus que 44% dix ans plus tard. À l'inverse, le poids de la fonction publique territoriale (FPT) s'est accru pendant cette période de 5 points passant de 29,6% en 2005 à 34,7%, dont seulement la moitié s'explique par des transferts de compétence de l'État aux collectivités territoriales dans le cadre des mesures de décentralisation. Dans le même temps, la part de la fonction publique hospitalière (FPH) a progressé de 1,4 point.

L'année 2015 se révèle singulière par rapport à la tendance car pour la première fois depuis dix ans :

- le poids de la FPE dans la fonction publique a augmenté légèrement compte tenu d'un solde positif du schéma d'emplois (0,1 point)
- celui de la FPT a diminué de 0,3% pour la première fois
- celui de la FPH a continué à augmenter mais à un rythme bien inférieur (+0,2% contre +0,9% en 2014 et +1,4% en 2013), et même cinq fois inférieur à l'évolution moyenne des dix dernières années (+1,1%).

Une bonne part des collectivités territoriales ont engagé un processus de maîtrise des effectifs, probablement sous l'effet de la réduction des dotations de l'État aux collectivités territoriales (–10,7 milliards d'euros entre 2013 et 2017).

Dans la fonction publique territoriale, la masse salariale a également progressé mais à un rythme bien inférieur aux dix dernières années (+5% en moyenne), passant de +4,1% en 2014 à +1,9% en 2015 et +0,9% en 2016. La Cour des comptes souligne d'ailleurs que les efforts de maîtrise de la masse salariale des agents publics territoriaux sont relativement partagés selon les niveaux de collectivités.

Ainsi, les dépenses de personnel du bloc communal (soit 49% des dépenses de fonctionnement) ont nettement ralenti en 2016 avec une progression de 1,1% contre 2,1% en 2015, 4,5% en 2014 et 3,3% en 2013.
La Cour souligne que compte tenu du GVT de la revalorisation du point d'indice et de la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires à compter de 2014, cette évolution résulte sans doute principalement d'une stabilisation puis d'une baisse des effectifs. L'impact de la revalorisation du point d'indice (+0,6%) au 1er juillet 2017 et des nouvelles normes a, selon la Cour, représenté plus du quart de la hausse des dépenses de personnel du bloc communal. Les dépenses de personnel des blocs métropolitains, qui représentent 45% des charges de fonctionnement, ont en revanche été moins maîtrisées en 2016 avec une hausse de 1,3%.

Le baromètre Horizons 2017 publié à l'initiative de l'Association des maires de France, du Centre national de la fonction publique territoriale, de la Fédération nationale des centres de gestion, de l'Association des départements de France et de Régions de France, qui s'appuie sur une enquête du CSA réalisée entre le 19 juin et 7 juillet 2017 auprès d'un échantillon de 805 collectivités territoriales (10 régions, 16 départements, 951 communes, 22 communes d'agglomération et 166 communauté de communes) confirme la poursuite de cette tendance : les dépenses de personnel continuent de stagner pour une collectivité sur deux (51%; – 2 points par rapport à 2016).

Si la réduction des effectifs de la fonction publique peut contribuer à réduire la masse salariale des agents publics, elle ne se suffit pas à elle-même, comme le montre l'effet de ciseaux entre la réduction des effectifs dans les collectivités territoriales constaté en 2016 (-0,3%) et l'augmentation de la masse salariale à laquelle elles ont dû faire face (+0,9%).

La structure des dépenses de personnel de la fonction publique montre qu'au-delà des effectifs et de la masse salariale, d'autres facteurs influent sur l'évolution de ces dépenses, notamment la variation des cotisations et contributions sociales employeurs.

En 2015, par exemple, les dépenses de personnel dans la fonction publique se décomposent ainsi :

- les rémunérations d'activité (masse salariale) représentent près de 57% des dépenses de personnels dans la FPE (69,6 milliards d'euros), 71% dans la FPT (56,9 milliards d'euros) et 65% dans la FPH (29 milliards d'euros)
- les cotisations et contributions sociales employeurs représentent 42% des dépenses de la FPE (51,2 milliards d'euros), 28% dans la FPT (22,4 milliards d'euros) et 33% dans la FPH (13 milliards d'euros)
- les prestations sociales et autres charges représentent moins de 1% des dépenses de personnel dans les trois versants de la fonction publique.

Dans la FPT, si la masse salariale constitue un poste de dépense majeure, la situation est très contrastée selon les niveaux de collectivités : le bloc local peut facilement consacrer 50 à 70% de ses dépenses à la masse salariale de ses agents compte tenu de sa propension de services de proximité tandis que la part de ces dépenses atteint 20% de l'ensemble des dépenses des départements et 17% dans les régions. Pour autant, dans ces grandes collectivités, le nombre d'agents publics est bien plus conséquent que dans les communes. La capacité des établissements publics de coopération intercommunale et des métropoles en particulier à maîtriser la progression de leurs effectifs apparaît, quant à elle, beaucoup plus évidente, une fois absorbés les effets des récentes réformes territoriales.

Le rapport met en évidence plusieurs leviers du changement pour contribuer à la baisse des dépenses publiques :

- Profiter de la vague de départs en retraite prévue en 2020-2022 pour adapter les effectifs et les compétences aux besoins identifiés
- Maîtriser l'évolution des dépenses de fonctionnement de la fonction publique grâce au processus de contractualisation
- Approfondir la réorganisation territoriale des services publics dans les trois versants de la fonction publique
- Valoriser la dématérialisation des procédures en renforçant le rôle de l'Etat plate-forme pour un service plus rapide et plus agile
- Réinvestir politiquement la fonction RH
- Renforcer le management
- Améliorer la qualité de vie au travail
- Faire adhérer les agents publics à la transformation des services publics
- Favoriser les mobilités inter-Fonctions publiques en privilégiant une logique métiers.

Rapport sur l'évaluation de l'organisation et du fonctionnement des instances médicales de la Fonction Publique (Mai 2017)

En août 2016, le Premier Ministre a confié à la Ministre des Affaires sociales et de la santé une évaluation de l'organisation et du fonctionnement des instances médicales de la fonction publique.

Le champ de la mission recouvrait les trois versants de la fonction publique.

Dans le droit de la fonction publique, des garanties procédurales accompagnent la décision de l'administration en matière de congés pour raison de santé et d'inaptitude. Ainsi, au sein des trois fonctions publiques, ces questions sont traitées par les comités médicaux et commissions de réforme.

Le cadrage de la mission partait du constat que l'organisation générale des comités médicaux et des commissions de réforme est complexe. Des difficultés dans le fonctionnement des instances entraînent des conséquences sur la gestion des dossiers des agents.
Pour cela, la mission s'est interrogée sur l'opportunité du portage actuel des missions, la qualité du service rendu, l'économie générale du dispositif, l'efficience de la cartographie, l'organisation et la lisibilité afin d'établir un plan d'actions.

Conformément aux principes de transparence et de participation qu'il s'est fixé dans sa démarche d'évaluation, la mission a souhaité associer l'ensemble des parties prenantes de la politique évaluée, au premier rang desquels les représentants de la fonction publique territoriale.
La Fédération a été invitée à prendre part aux comités d'évaluation et a également été sollicitée pour échanger sur le sujet avec les membres de la mission.

La mission a également enquêté auprès des directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) et a travaillé plus particulièrement avec la DDCS de Côte-d'Or pour une enquête auprès d'usagers.

L'objectif était de caractériser au mieux la situation concernant la FPT, les difficultés rencontrées et les différentes options possibles.

La mission a réalisé un rapport de diagnostic, premier livrable qui comporte deux tomes :

- Le tome 1 rappelle la commande et présente les éléments ressortant de l'état des lieux réalisé par la mission. Les enjeux et les problématiques sont exposés. Des axes d'évolution sont proposés.
- Le tome 2 comporte l'ensemble des annexes et notamment l'enquête réalisée auprès des CDG.

A/Le diagnostic : un dispositif complexe, non piloté générateur de lourdeurs et de délais

Un dispositif fragmenté, générateur d'hétérogénéité

La mission constate des instances nombreuses et fragmentées couvrant près de 5,4 millions d'agents.

Pour la fonction publique d'État et la fonction publique hospitalière, le secretariat est traité en département. Pour la fonction publique territoriale, les agents peuvent être pris en charge par le secrétariat de leur collectivité, mais relèvent généralement de celui établi au niveau du centre de gestion.
Existent également des services déconcentrés franciliens, des instances propres pour les agents de l'AP-HP, ou encore pour certains corps d'État.
En outre, certains corps font exceptions aux règles de droit commun avec des instances spécifiques (policiers, magistrats, médecins hospitaliers), ou encore, un régime particulier pour les militaires.

À cela s'ajoute des intervenants multiples : services RH, secrétariats des instances et médecins.
Les services appréhendent différemment les procédures, ce qui peut les fragiliser et augmenter les délais de traitement. En effet, les gestionnaires RH préparent et suivent les dossiers de manière différente selon les services.
En fonction des structures et de leurs cultures, les modes de relations peuvent varier considérablement, ce qui est à l'origine des différences de traitements dans la prise en charge, le suivi du dossier et l'information de l'agent.

Le dispositif manque d'un pilotage national au niveau administratif et médical. Cette absence de pilotage peut expliquer les différences de pratiques. L'absence de pilotage administratif a laissé les agents à leurs propres initiatives. Les formulaires et les courriers sont peu ou pas standardisés.
Aucune réflexion commune sur les risques et sur les procédures. Ces dernières n'ont pratiquement jamais été revisitées. Il existe un système d'information qui est inopérant et ne permet d'avoir de vision globale, ni de lien avec les politiques de prévention.

En 2008, le comité médical supérieur (CMS) s'est vu confier une mission de coordination des instances, en plus de ses compétences d'appel des avis des comités pour les agents et les employeurs. Cependant, il n'a pas pu remplir cette mission, étant engorgé par le traitement de dossiers individuels.

La voie de recours devant le CMS est pourtant peu utilisée et dans une large majorité le CMS confirme l'avis initial des instances.

Cela invite à s'interroger sur l'utilité de l'utilisation du recours devant cette structure. Le recours devant le CMS a une faible valeur ajoutée, pourtant ces dossiers individuels viennent engorger l'activité du CMS, ne lui permettant pas de remplir son rôle essentiel de détermination de la doctrine médicale et d'appui conseil aux médecins, ce qu'attendent les acteurs de terrain.

Il n'y a pas eu de travaux de doctrine, ni de recommandations médicales depuis la circulaire de 1999. La réflexion sur les maladies entrant dans la liste des autorisations en matière de congé de longue durée (CLD) n'a pas été entamée.

Faute de coordination, les interprétations des textes varient selon les comités, entraînant des iniquités dans la situation des agents. Le dispositif n'était pas suivi et l'activité globale des instances pas mesurée, ce qui ne permettait qu'une connaissance fragmentaire des données.

La mission a réalisé des enquêtes pour obtenir des éléments de volumétrie, ainsi que diverses données sur le fonctionnement et le financement de ces instances jusque-là peu documentés.

Un dispositif excessivement consommateur de ressources médicales

La participation aux instances et les expertises, dont le recours est quasi systématique en commission de réforme dans de très nombreux départements, rendent le système très consommateur en ressource médicale. Cela pose problème dans un contexte de pénurie de médecins accentuée par une rémunération beaucoup trop faible. Le recrutement des médecins est de plus en plus difficile, alors que leur nombre est déjà limité.

Le fonctionnement des instances nécessite du temps médecin : idéalement pour assurer le secrétariat médical du comité dans l'étape préparatoire au passage des dossiers puis impérativement pour siéger en comité.

Le fonctionnement des instances repose sur la présence de médecins de plus en plus difficile à mobiliser.

Depuis de nombreuses années, différents rapports ont confirmé la situation démographique difficile de la spécialité Médecine et Santé au travail. La pénurie de médecins du travail est une réalité à laquelle sont confrontés quotidiennement les collectivités territoriales et les Centres de Gestion.

Déjà en 2009, le rapport remis au Ministre du Travail, de la solidarité et de la fonction publique, au Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche et au ministre de la santé et des sports «***La santé au travail, vision nouvelle et professions d'avenir***» par Christian Dellacherie, Paul FRIMAT, Gilles Leclercq (avril 2010) indiquait que 55% des médecins du travail avaient plus de 55 ans.

Ce sont plus de 4000 médecins qui ont atteint ou dépassé l'âge légal de départ à la retraite en 2015 et plus de 5600 médecins à l'horizon de 10 ans (2020), soit près de 80% de la population totale des médecins du travail. Cette pénurie touche l'ensemble de la profession médicale, les médecins qui partent à la retraite ne pourront plus être remplacés.

Du fait de la pénurie de médecins du travail, tous les CDG ne sont pas en mesure de répondre aux besoins de l'ensemble des collectivités et établissements qui sollicitent ce service. Les demandes des collectivités en matière de santé sont très importantes notamment au regard de l'allongement de la vie professionnelle et au souhait de maintenir les agents dans l'emploi le plus longtemps possible.
Les CDG sont confrontés aux problèmes du recrutement des médecins de prévention du fait de la pénurie de médecins qualifiés et diplômés.

Les collectivités sont en grande difficulté pour respecter leurs obligations mais aussi pour développer des politiques de prévention qui sont de nature à améliorer les conditions de vie et de travail dans les services.

La Fédération a saisi à plusieurs reprises, depuis plus d'une dizaine d'années, les différents Ministres de la Santé pour permettre un plus grand recrutement de médecins de prévention.

Compte tenu des difficultés rencontrées dans la Fonction Publique Territoriale, il semble indispensable que des mesures soient prises afin de remédier à cette pénurie de médecin.

Les difficultés de présence d'un généraliste en comité médical-commission de réforme (CM-CR) sont citées dans 41% des réponses, le frein lié à la présence nécessaire de spécialistes est en revanche souligné par près de 80% des centres, notamment en CR.

Il est de plus en plus difficile de recruter des médecins pour siéger en instance, particulièrement les spécialistes ; cette situation va s'aggraver car les générations encore intéressées ou suffisamment dévouées vont atteindre de toute manière la limité d'âge pour siéger à 73 ans.

Les inconvénients suivants peuvent se manifester :

- Dans les petits départements, les médecins siégeant peuvent aussi être les médecins traitants ou avoir vu l'agent comme experts, ce qui devrait être prohibé
- Des pratiques de cooptation entre pairs ou de cumul excessif de fonctions peuvent apparaitre
- Les délais s'allongent en cas d'absence de quorum ou de report.

La mission a constaté une tendance à une expertise quasi-systématique préalable au passage en CM, ce qui est de nature à nuire au fonctionnement correct du système.

En outre, la rémunération insuffisante est un problème majeur. Cela concerne les médecins dans les instances, ainsi que la rémunération des experts.
Dans les instances, les temps de déplacement et de présence représentent une perte de revenus loin d'être compensée par les rémunérations versées, ce qui explique les « *contournements* » mis en œuvre.

L'arrêté du 3 juillet 2007 relatif à la rémunération des médecins membres des instances n'est pas appliqué dans la majorité des cas.
Le texte serait mieux appliqué en matière d'expertise. La rémunération réglementaire des médecins experts est insuffisante et très inférieure aux tarifs d'autres organismes.
Afin de pouvoir disposer d'expertises pour passer en instances médicales, les dépassements d'honoraires acceptés sont fréquents, entrainant une disparité de tarifs d'une administration ou d'un médecin à l'autre.

D'autres inconvénients viennent entraver le recours aux experts :

- Les délais de paiement trop longs
- Les exigences portant sur la rédaction de leurs rapports et le maniement de formulaires contraignants pour les médecins libéraux
- Le risque pour un médecin faisant trop d'expertises de basculer sous un régime de TVA.

La méconnaissance par la grande majorité des médecins des statuts de la fonction publique et des règles régissant les agents explique certains dysfonctionnements.
Pourtant, des formations en la matière peuvent intéresser, sous réserve qu'elles ne soient pas trop lourdes.

Plusieurs pistes ont été proposées :

- formations obligatoires sur le statut de la FPT pour les médecins agréés (par exemple, 5 jours obligatoires lors de la première année comme pour les membres du CHSCT)
- formation par les médecins agréés membres des instances médicales
- inclusion d'un module dans les formations universitaires.

Un dispositif au formalisme contraignant

Les délais sont contenus pour une moyenne de l'ordre de 2 à 3 mois, mais le délai peut exploser sur un dossier en raison notamment d'une qualité initiale parfois insuffisante dans la constitution du dossier, ou de la difficulté à obtenir une expertise médicale.

L'efficacité du travail des comités est entravée à la fois par le trop grand nombre de procédures qui leur sont soumises et par le formalisme imposé à leur activité.
Trop de dossiers passent devant le CM, en dépit de leur simplicité, faute d'avoir toiletté les procédures. Les exigences de quorum et de représentativité sont trop lourdes ou inadaptées (présences de spécialistes, réquisition d'élus pour représenter l'employeur et convocation exclusive de membres issus des commissions paritaires pour les organisations syndicales).

Partout, la rotation de plus en plus rapide des équipes, conjuguée à la complexité des emboitements congé maladie ordinaire, congé longue maladie et congé longue durée insuffisamment anticipés entraîne des allers-retours et retards préjudiciables au collectif comme à l'agent.

Les CDG ont assuré la reprise des dossiers FPT à la satisfaction des usagers.

Les secrétariats des instances médicales en centre de gestion montent en puissance, les plus gros apparaissant déjà très professionnalisés.
De nombreux centres de gestion ont conçu cette nouvelle compétence comme une composante d'un ensemble médico-social. Plusieurs centres mettent en avant l'intérêt de cette vision globale ainsi qu'une prestation de conseil transversal, de nature à accélérer le traitement des dossiers et à mieux les orienter.

Malgré certaines défaillances, les acteurs demeurent attachés à cette structure indépendante, garante de l'objectivité des décisions et préservatrice du secret médical. Les secrétariats sont perfectibles mais présentent l'atout essentiel de neutralité dans le traitement des dossiers.

B/Les pistes d'évolution développées par la mission

Trois grands enjeux sont dégagés par la mission :

- Assurer un traitement de proximité qui préserve l'équité de traitement et rendre le système plus efficient.

L'échelon départemental semble le plus adapté pour assurer un traitement de proximité.
L'égalité de traitement sera facilitée par la professionnalisation de la gestion de dossiers au sein des services RH des employeurs par mutualisation au niveau régional pour l'État, auprès de grands établissements pour la FPH et en lien avec les Centres de Gestion pour la FPT.

- Garantir le respect du secret médical par les services RH des agents comme par les secrétariats des instances médicales, notamment en cas d'informatisation des processus
- Faire le lien avec la GRH et les politiques de prévention et de reclassement. Il faut intégrer le dispositif dans une démarche de bonne gestion.

La proximité des instances médicales garantit une information indépendante des agents.
Même dans les départements où il y a peu de dossiers, l'espacement éventuel de la tenue des instances n'est généralement pas un facteur déterminant de retard. La pénurie de médecins, la difficulté de réunir le quorum en CR et surtout les délais d'expertise apparaissent plus bloquants.
Un regroupement au niveau supra-départemental n'apporterait vraisemblablement pas de plus-value en termes de délai ou de productivité du secrétariat des instances médicales.

Une centralisation, nationale ou régionale, éventuellement à la carte par ministère ou par fonction publique (FPE-FPH), aurait en outre pour effet de réduire le nombre de cas traités au plan départemental et de fragiliser le dispositif dans certains départements peu peuplés qui tomberaient en deçà d'une masse critique de dossiers à traiter.

L'échelon départemental facilite la bonne information des agents dans un lieu neutre où ils peuvent consulter leur dossier.

Les secrétariats des instances médicales garantissent une information équitable en cas de conflit entre l'agent et sa hiérarchie, voire dispensent un conseil juridique minimal aux agents concernés.

En l'absence de dispositif sécurisé de transfert numérisé des pièces médicales, cette proximité facilite en outre la consultation de leur dossier par les intéressés. L'alternative d'un envoi courrier serait coûteuse en délai et en frais de gestion. Lorsqu'un médecin secrétaire est présent, la communication du dossier peut en outre s'accompagner d'explications médicales, ce qui est particulièrement utile en cas de maladie psychiatrique.

Un secrétariat départemental pallie en partie les possibles insuffisances des services RH de proximité.

Il apparait comme référent essentiel pour conseiller les gestionnaires RH de proximité. Certains centres de gestion ont ainsi accru leur fonction d'accompagnement des services RH, ce qui a amélioré cette fonction d'assistance, notamment à l'attention des gestionnaires peu expérimentés.

Les centres de gestion remplissent déjà une fonction de conseil au bénéfice notamment des petites collectivités territoriales, ce qui fluidifie le dispositif aussi bien en amont des instances médicales (préparation du dossier et anticipation des prolongations de congé maladie) qu'en aval (conseil en matière de prise de décision).

Au-delà du gain en termes de qualité des dossiers et donc de délais, les centres offrent plus de garantie en matière d'équité de traitement, d'information pertinente des agents ainsi que de préservation du secret médical.

Confier systématiquement aux centres de gestion le secrétariat des instances pour toutes les collectivités et établissements du département garantirait une protection équivalente du secret médical à tous les agents de la FPT.

Des préalables indispensables à la réalisation des scénarios

- Un pilotage administratif et médical identifié au niveau national par tous les acteurs, avec une composante «***doctrine médicale***», des relais d'animation au niveau régional et s'appuyant à terme sur un système d'information.

- Une optimisation de la ressource médicale. La mise en place de médecin coordonnateur rendrait plus pertinent le dispositif (tri entre les dossiers simples et complexes, expertise d'un spécialiste, orientation vers le bon spécialiste…). Il assurerait la régulation des dossiers et ferait l'intermédiaire avec ses collègues, ainsi qu'avec les agents. Une revalorisation des rémunérations des médecins est indispensable.

- L'ensemble des acteurs doit être soumis à une formation préalable et continue. Les médecins agréés doivent acquérir par des formations adaptées à leurs contraintes une connaissance élémentaire des régimes juridiques des agents de la fonction publique et des contraintes afférentes. Les gestionnaires RH, les agents des secrétariats des instances mais également les représentants du personnel ont besoin de remises à jour régulières de leurs connaissances.

- Prévoir une meilleure articulation des politiques de reclassement et de réemploi par une approche transversale aux trois versants de la fonction publique et des échanges inter-fonctions publiques sur les cas difficiles.

Les pistes de scénarios

Les scénarios relèvent de deux logiques différentes :

- Scénarios 1 et 2 : Le maintien d'un contrôle médical a priori.
- Scénarios 3 et 4 : Le passage à un contrôle a posteriori.

Ces différents scénarios peuvent devenir complémentaire et s'articuler dans le temps.

Scénario 1 : La rénovation du cadre existant

Le scénario 1 procède à l'allégement significatif des cas de saisines et des procédures. Il assouplit et simplifie l'organisation des instances et sécurise le financement du dispositif.

Il maintient les deux instances médicales mais prévoit une simplification du cadre et des procédures.
Il s'oriente sur une optimisation du recours à la ressource médicale et une sécurisation financière du dispositif (pour la FPE et la FPH).
La mission souhaite également un pilotage médico-administratif du dispositif.

Pour répondre à ces objectifs les principales mesures seraient les suivantes :

- Revoir la composition des instances et les règles de quorum :
  - Une composition allégée pour les CM et les CR
  - De nouvelles règles de désignation des représentants de l'administration (FPT/FPH)
  - Un quorum allégé, n'exiger la présence que d'un médecin généraliste
  - Suppression de CR spécifique pour les sapeurs-pompiers volontaires
- Rétablir du temps de médecin-coordinateur des instances :
  - Contrôle qualité du dossier
  - Régulation du recours à l'expertise
  - Contact avec les confrères et les agents

- Réduire les cas de saisine :
  - Une exemption conditionnelle de passage en instance en cas :
    - ◊ D'avis concordant du médecin traitant et du médecin coordonnateur et éventuellement, si le médecin coordinateur a jugé une expertise nécessaire, du médecin expert
    - ◊ D'accord de l'agent et de l'employeur pour l'octroi de congé longue maladie (CLM)/CLD, la reprise à temps plein (capacité à reprendre de l'agent), le renouvellement de CLM/CLM pour des pathologies à circonscrire
  - Dispense totale de passage en IM pour :
    - ◊ Aménagement/reclassement (médecin de prévention)
    - ◊ Attribution de l'allocation temporaire d'invalidité (ATI) ou pension de retraite pour invalidité

- Repositionner le CMS sur le pilotage médical :
  - Suppression de l'appel devant cette instance
  - Rôle de coordination et d'élaboration de doctrines médicales

- Rendre le dispositif plus adaptable à l'évolution des pathologies et des traitements
  - Sortir les cinq pathologies CLD du champ législatif
  - Confier au CMS l'animation d'un groupe chargé de proposer une nouvelle liste.

Scénario 2 : Recentrer le dispositif sur son volet médical

Le caractère hybride de la CR est source d'ambiguïté (discussion médicale et dialogue social), de difficulté au regard du secret médical et d'insatisfaction pour les membres.

Dans ce scénario, la mission préconise de ne garder qu'une seule commission, exclusivement médicale et confier à une autre instance le dialogue employeurs-représentants du personnel.

L'objectif serait également d'accentuer la simplification en matière de congés maladie.

Pour répondre à ces objectifs les principales mesures seraient les suivantes :

- Une seule commission médicale
  - Qui examine tous les cas relevant aujourd'hui du CM et de la CR (y compris allègements proposés et existants) et donne un avis
  - Le dialogue employeur/représentant du personnel a lieu avant décision dans une autre instance (commission ad hoc, CAP, CHSCT?)

- Revenir sur la distinction CLM/CLD
  - Avec possibilité d'un nouveau CLM sans attendre un an
  - Réflexion à mener sur la possibilité de cumuler davantage rente d'invalidité et activité (invalidité de type 1).

Scénario 3 : Passage à un contrôle a posteriori propre à la FP

Ce scénario préconise la mise en place d'un contrôle médical a posteriori pour tous les arrêts maladie dans un cadre qui reste propre à la fonction publique.
Le cadre juridique et statutaire des congés maladie reste distinct du régime privé avec le maintien d'une instance spécifique. Il implique la création d'une médecine de contrôle de la fonction publique et fait de la commission médicale du scénario deux une instance de recours ou d'examen des maladies professionnelles hors tableau.

Pour répondre à ces objectifs, la mission suggère de remplacer les instances par un service de contrôle ***a posteriori*** (vacations de médecins agréés ou contractuels), mutualisé pour les fonctions publiques (FPE+FPH au moins) et travaillant par échantillonnage ou sur signalement de l'employeur.
La commission médicale est maintenue comme instance de recours et pour les maladies professionnelles hors tableaux.

Scénario 4 : Convergence avec le régime général

Ce scénario partage le principe de contrôle a posteriori avec le scénario 3. Il envisage la mutation du système, en convergence avec le régime général.

Pour répondre à ces objectifs les principales mesures seraient les suivantes :

- Un transfert au service médical de la caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés du contrôle des arrêts de travail des fonctionnaires
- La mise en place dans la fonction publique d'une cotisation des employeurs publics reliée à la sinistralité au travail
- À terme, une convergence des droits en matière de congés de maladie.

4.DIFFERENTES CONTRIBUTIONS EN FAVEUR D'UNE EVOLUTION DE LA FONCTION PUBLIQUE ET PARTICULIEREMENT DE LA FPT

« L'INTÉRÊT GÉNÉRAL À LA CASSE » – dossier du Monde diplomatique, avril 2018

Propageant la plus grande confusion entre rentabilité à des fins particulières et efficacité au bénéfice de tous, le gouvernement français veut délégitimer un peu plus l'État social qui fut pourtant gage d'émancipation pour de nombreuses générations. Après avoir multiplié les cadeaux fiscaux aux vrais privilégiés, il tente de dévier l'attention sur la fonction publique.

Les fonctionnaires, voilà l'ennemi

Par Anicet Le Pors *

Début février, le premier ministre Édouard Philippe a livré les premières décisions du gouvernement concernant la fonction publique : plans de départs volontaires, recrutement accéléré de contractuels, rémunérations dites «*au mérite*», multiplication des indicateurs individuels de résultat... Il inaugurait ainsi une croisade contre les statuts : d'abord celui des cheminots, puis les autres, en particulier la pièce maîtresse du «*statut général des fonctionnaires*», qui concerne quelque 5,5 millions de salariés, soit 20 % de la population active.

Dans ce domaine comme dans les autres, le président Emmanuel Macron entend aller vite. Mandaté par les dominants – la finance internationale dont il émane, les cercles dirigeants de l'Union européenne, le patronat, la technocratie administrative, les flagorneurs du show-business, la quasi-totalité des médias –, le jeune dirigeant sait que le temps ne travaille pas pour lui.

Durant la campagne pour l'élection présidentielle, M. Macron a jugé le statut des fonctionnaires «*inapproprié*» et prévu la suppression de 120 000 emplois. Il a stigmatisé les insiders[1], ceux qui se seraient construit un nid douillet à l'intérieur du « *système* » et dont les privilèges barreraient la route aux moins chanceux. Le 13 octobre 2017, le premier ministre s'est adressé aux ministres pour leur annoncer la création d'un Comité action publique 2022 (CAP 22) prévoyant « *des transferts au secteur privé, voire des abandons de missions* », et présenté comme la pièce centrale du chantier de réforme de l'État. La réforme du code du travail – priorité répondant aux vœux du Mouvement des entreprises de France (Medef) – a par ailleurs élevé le contrat et, plus spécifiquement, le contrat individuel d'entreprise au rang de référence sociale susceptible d'être généralisée à l'ensemble des salariés des secteurs privé et public. Et, ce faisant, permis de fourbir les armes qui permettront de s'attaquer directement aux statuts des personnels du secteur public, qui se situent dans la filiation de celui élaboré au lendemain de la Libération, puis en 1983. En rappeler la genèse éclaire la situation présente.
L'histoire de la fonction publique française révèle deux lignes de force : une conception autoritaire donnant la primauté au pouvoir hiérarchique, et une autre fondée sur la responsabilité du fonctionnaire, quelle que soit sa place dans la hiérarchie – la conception du fonctionnaire-citoyen. Adopté en 1944, le programme du Conseil national de la Résistance (CNR) ne prévoyait pas de réforme spécifique dans ce domaine. Le général de Gaulle

1 Le Point, Paris, 31 août 2017

souhaitait toutefois pouvoir s'appuyer sur une administration loyale et efficace. Sous l'impulsion de Michel Debré[1], chargé d'une mission dans ce domaine, un premier train de reformes est adopté par ordonnance le 9 octobre 1945. Elles donnent naissance à l'École nationale d'administration (ENA), à la Direction de la fonction publique, aux corps interministériels d'administrateur et de secrétaire d'administration, au Conseil permanent paritaire de l'administration civile ainsi qu'aux Instituts d'études politiques (IEP).
Nommé ministre d'État chargé de la fonction publique le 21 novembre 1945, Maurice Thorez, secrétaire général du Parti communiste français (PCF), se heurte à plusieurs difficultés dans l'élaboration d'un statut propre. À commencer par les réserves de la Fédération générale des fonctionnaires (FGF-CGT), qui demeure campée sur sa revendication d'un « *contrat collectif* », associant l'idée de statut à celle de « *carcan* ». Jacques Pruja, l'un des dirigeants de la fédération, prendra toutefois le contrepied de la position de son organisation, qu'il finira par convaincre. De leur côté, la Confédération générale du travail (CGT) et la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) – les deux seuls syndicats de l'époque – divergent sur le mode de représentation des syndicats.

Le premier projet de loi essuie de vives critiques, dont beaucoup s'articulent autour de la création d'un poste de secrétaire général de l'administration, suspectée de refléter une volonté de placer l'administration sous contrôle politique. Thorez transige sur ce point, mais tient bon sur le reste. Son entreprise se trouve encore contrariée par le rejet, le 5 mai 1946, d'un premier projet de Constitution, qui contraint à de nouvelles élections législatives. Après la formation du gouvernement, Thorez – alors vice-président d'un conseil des ministres présidé par Georges Bidault – obtient que son projet soit discuté le 5 octobre à l'Assemblée. Il est adopté à l'unanimité, sans discussion générale, après seulement quatre heures de débat. Pour Thorez, la loi du 19 octobre 1946 constitue un premier pas vers « *la "libération" du fonctionnaire, enfin considéré comme un homme et non comme le rouage impersonnel de la machine administrative*[2] ».
Le statut alors créé ne concerne que les fonctionnaires de l'État, un effectif de 1 105 000 agents dont seulement 47% sont titulaires. Il instaure de nombreuses garanties en matière de rémunération, d'emploi, de carrière, de droit syndical, de protection sociale et de retraite. L'innovation la plus surprenante est la définition d'un « *minimum vital* » : « *La somme en dessous de laquelle les besoins individuels et sociaux de la personne humaine considérés comme élémentaires et incompressibles ne peuvent plus être satisfaits* » (Art. 32, 3e al.). Cette mesure constitue la base d'une disposition prévoyant qu'aucun traitement de début de carrière ne soit inférieur à 120% de ce minimum vital. Le agents des collectivités territoriales devront attendre la loi du 28 avril 1952 pour obtenir de nouvelles dispositions statutaires ; ceux des établissements hospitaliers, le décret-loi du 20 mai 1955.

Lors de l'avènement de la Ve République, l'ordonnance du 4 février 1959 abroge la loi du 19 octobre 1946, mais les dispositions essentielles du statut sont conservées. À la suite du mouvement social de 1968, les fonctionnaires bénéficient des retombées des événements (comme la reconnaissance de la section syndicale d'entreprise), avant que l'élection de François Mitterrand à la présidence de la République, le 10 mai 1981, n'ouvre un nouveau chantier statutaire...

Ayant fait de la décentralisation l'une de ses priorités, Mitterrand avait chargé son ministre de l'intérieur et de la décentralisation, le maire de Marseille Gaston Defferre, d'élaborer un projet de loi sur le sujet. J'occupais alors le poste de ministre de la fonction publique, et la question des garanties statutaires à accorder aux personnels des collectivités territoriales m'opposa rapidement à la logique de Defferre. Il envisageait un simple renforcement des dispositions existantes ; je souhaitais au contraire une unification statutaire globale au niveau des garanties de carrière prévues pour les fonctionnaires de l'État.

Avant même l'arbitrage du premier ministre, Pierre Mauroy, j'intervins à l'Assemblée nationale, le 27 juillet 1981, en faveur de la « *mise en place pour les personnels locaux d'un statut calqué sur celui de la fonction publique de l'État, c'est-à-dire sur le statut général des fonctionnaires* ». On pouvait craindre la coexistence de deux types de fonction publique : celle de l'État, fondée sur le système de la carrière, et celle de la fonction publique territoriale, soumettant l'emploi aux aléas du métier, peu mobile et plus sensible aux pressions de toute nature. À terme, la seconde pouvait l'emporter sur la première, au préjudice de la neutralité de l'administration, des garanties des fonctionnaires, de la mobilité des effectifs et de l'efficacité du service public. M. Olivier Schrameck, alors conseiller technique de Gaston Defferre, radicalisera plus tard ma position, écrivant à mon sujet : « *Jacobin de tempérament et tout particulièrement méfiant à l'égard des tentations clientélistes des élus, il était résolu à n'accorder à l'autonomie des collectivités locales que ce qui leur était constitutionnellement dû.* » Après bien des péripéties, Mauroy arbitra en ce sens. « *Ce compromis fut ainsi*

1 Michel Debré inaugurera le poste de premier ministre prévu par la Constitution de la Ve République, à la rédaction de laquelle il avait pris une part importante

2 Cité par René Bidouze, Fonctionnaire, sujet ou citoyen, Éditions sociales, Paris, 1979

* Ancien ministre de la fonction publique et des réformes administratives, conseiller d'État honoraire

la traduction d'un rapport de forces », conclura M. Schrameck[1].

Le statut unifié fut inauguré par la loi du 13 juillet 1983 relative aux droits et obligations de tous les fonctionnaires, suivie de trois lois concernant respectivement la fonction publique de l'État, la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière, caractérisant un système « *à trois versants* ». Le nouveau statut intégra des droits qui ne s'y trouvaient pas (droit de grève, liberté d'opinion, capacité de négociation des organisations syndicales, garantie de mobilité, droit à la formation permanente, etc.) et étendit son champ d'application aux agents territoriaux et hospitaliers. Après quelques hésitations de certaines d'entre elles, les organisations syndicales soutinrent la réforme. Les associations d'élus se montrèrent réservées, voire hostiles, craignant que ce statut ne limite leurs prérogatives. Mais, au Parlement, l'opposition se découragea vite.

Au départ, François Mitterrand ne s'intéressait guère à ces questions. Il était beaucoup plus vigilant concernant les réformes administratives, craignant sans doute qu'on lui reproche de laisser un ministre communiste s'intéresser de trop près à l'appareil d'État. Dès la composition du gouvernement et ma nomination, il n'avait accepté qu'avec réserve que les attributions du ministre de la fonction publique soient étendues aux réformes administratives. Il multiplia ensuite les objections à nos propositions en la matière. Il ne pouvait cependant manquer de douter des réformes en cours après son « *tournant libéral* » de 1983. M. Jacques Fournier, alors secrétaire général du gouvernement, le raconte : « *Le président s'interrogea à haute voix, le 29 mai 1985, sur l'utilité de l'ensemble législatif concernant le statut de la fonction publique. (...)Passait ce jour-là en conseil des ministres le projet de loi sur la fonction publique hospitalière, dernier volet de cet ensemble. Le commentaire de Mitterrand est en demi-teinte. "L'adoption de ce texte s'inscrit dans la logique de ce que nous avons fait. À mon sens, ce n'est pas ce que nous avons fait de mieux." Il évoque une "rigidité qui peut devenir insupportable" et des "solutions discutables". "On ne peut plus recruter un fossoyeur dans une commune sans procéder à un concours". "Il est vrai que j'ai présidé moi-même à l'élaboration de ces lois. Peut-être n'ai-je pas été suffisamment informé. Tout ceci charge l'administration et conduit à la paralysie de l'État. Il reste que c'est la quatrième et la dernière partie d'un ensemble. Je ne suis pas sûr, en définitive, que ces lois auront longue vie"*[2] » C'était il y a trente-trois ans...
La séquence libérale étant ouverte, on aurait tort de s'étonner de l'obstination des partisans de la marchandisation de la vie publique et du « *détricotage* » des statuts législatifs ou réglementaires (et tout spécialement du statut général des fonctionnaires), soit sous la forme d'offensives brutales, soit par l'action de «*transformations souterraines*» plus insidieuses. Ainsi, la loi Galland du 13 juillet 1987 (sous le gouvernement de M. Jacques Chirac) changeait pour le symbole les corps des fonctionnaires territoriaux en cadres et rétablissait le système dit des « *reçus-collés* », soit la substitution, à l'issue d'un concours, de la liste des candidats admis par ordre alphabétique à la liste présentée par ordre du mérite dans la fonction publique territoriale. Elle nuisait à la comparabilité des fonctions publiques et, par là, à la mobilité des fonctionnaires, que le statut a érigée au rang de « *garantie fondamentale* » (article 14 du titre I^er^ du statut). Mais aussi : faux pas du Conseil d'État préconisant dans son rapport annuel de 2003 de faire du contrat une « *source autonome du droit de la fonction publique* ». Proclamation imprudente de M. Nicolas Sarkozy appelant en septembre 2007 à une « *révolution culturelle* » et déclarant son intention de promouvoir le « *contrat de droit privé négocié de gré à gré* », mais forcé d'y renoncer face à la crise financière de 2008, l'opinion reconnaissant que la France disposait d'un précieux atout anticrise dans l'existence d'un important secteur public, efficace «*amortisseur social*».
Les attaques frontales ayant échoué, s'est développée une stratégie plus sournoise : d'une part, l'expansion du paradigme de l'entreprise privée dans le service public sous la forme du *new public management* (« *nouvelle gestion publique* ») ; d'autre part, un « *mitage* » du statut : 225 modifications législatives en trente ans, la plupart des dénaturations, démontrant, malgré tout, à la fois sa solidité et son adaptabilité.

La conception française du service public et la traduction juridique qu'en donne le statut général des fonctionnaires expriment une logique inacceptable aux yeux d'oligarchies qui s'efforcent de faire « *ruisseler* » leur idéologie libérale dans la société. Y compris lorsqu'elle se voit disqualifiée sur le plan théorique et contredite par le mouvement du monde.

« *On empêchera plutôt la Terre de tourner que l'homme de se socialiser* », aurait déclaré Pierre Teilhard de Chardin (1881-1955), paléontologue et jésuite, homme de science et prophète[3]. Il n'est au pouvoir d'aucun gouvernement d'inverser des tendances lourdes qui portent l'évolution des sociétés. Depuis la fin du Moyen Âge, on assiste à

1 Olivier Schrameck, La Fonction publique territoriale, Dalloz, coll. « Connaissance du droit », Paris, 1995

2 Jacques Fournier, Itinéraire d'un fonctionnaire engagé, Dalloz, 2008

3 Cité par Gérard Donnadieu, « Comprendre Teilhard de Chardin », Saint-Léger Productions, 2013

une sécularisation du pouvoir politique qui s'accompagne d'une autonomisation de l'appareil d'État et d'une expansion administrative constante. La socialisation des financements répondant à des besoins fondamentaux apparaît irréversible : en France, les prélèvements obligatoires ne dépassaient pas 15% du produit intérieur brut (PIB) avant la première guerre mondiale ; ils s'élèvent désormais à 45%. Il n'y avait pas plus de 200 000 agents de l'État au début du XXe siècle ; le secteur public (administrations, entreprises, organismes publics) approche les sept millions de salariés en 2018.
Pour autant, la France n'est pas « *suradministrée* ». Elle se situe au contraire en haut de la moyenne des pays développés, comme l'a démontré une récente étude de France Stratégie : on y compte 89 agents publics pour 1000 habitants, loin derrière les pays scandinaves, derrière le Canada et juste devant le Royaume-Uni[1]. Ce n'est ni l'ampleur des effectifs ni leur évolution qui distinguent la France des autres pays, mais le fait que les agents y sont protégés par la loi, dans le cadre d'un statut regardé comme la condition d'une administration neutre et intègre.
Les libéraux ont cru pouvoir annoncer la victoire définitive de leur doctrine, la fin de l'histoire, et consacrer l'horizon indépassable d'un capitalisme hégémonique sur la planète. En ce début de XXIe siècle, le monde tel qu'il est dévoile leur erreur. Comme sous l'effet d'une nécessité, une forme de socialisation objective se développe, quand bien même elle s'exprime dans des contextes capitalistes. Dans une crise qu'Edgar Morin analyse comme une « *métamorphose*[2] », des valeurs universelles émergent et s'affirment : les droits humains, la protection de l'écosystème mondial, l'accès aux ressources naturelles indispensables, le droit au développement, la mobilité des personnes, l'égalité hommes-femmes, le devoir d'hospitalité, la sécurité. D'autres sont en gestation, qui exacerbent les contradictions. La mondialisation n'est pas seulement celle du capital ; elle touche toutes les formes d'échange et de formation de la citoyenneté : révolution informationnelle, coopérations administratives et scientifiques, conventions internationales, floraison de créations culturelles. Bref, ce siècle sera peut-être celui des interdépendances, des interconnexions, des coopérations, des solidarités, toutes formules qui se condensent en France dans le concept de service public. On ne s'en rend peut-être pas compte tous les jours en écoutant M. Macron, mais, contrairement aux espoirs et aux proclamations des thuriféraires du libéralisme, le XXIe siècle pourrait annoncer l'âge d'or du service public[3]...

Contribution de François DELUGA, Président du CNFPT

Dans sa contribution sur le forum de l'action publique, François DELUGA rappelle son attachement au statut de la fonction publique, garantie pour les citoyens assurés d'un traitement égal en tout lieu du territoire.
Il répond, en outre, aux contraintes spécifiques de l'action publique, dont tant les finalités que les modalités d'intervention s'inscrivent dans la poursuite de l'intérêt général. En ce sens, l'emploi public diffère substantiellement du secteur privé.

Dans son versant territorial, l'existence du statut constitue un facteur d'unité essentiel, en fixant un ensemble de responsabilités communes aux 50 000 employeurs publics locaux.

François DELUGA estime que remettre en cause cet édifice ne pourrait aboutir qu'à une fonction publique «*à deux vitesses*» et à une concurrence institutionnalisée et déloyale entre versants et entre collectivités territoriales, au détriment *in fine* de la qualité des services publics.

Il estime que le statut permet de proposer une forme de stabilité de l'emploi qui donne les moyens au service public de conserver durablement les expertises en fidélisant les agents, et donc d'assurer une forme de pérennité du service public.

Il promeut de favoriser l'affectation et la fidélisation des agents expérimentés dans les territoires moins attractifs. A ce titre, il serait opportun de revoir le régime indemnitaire spécifique perçu par les agents travaillant en zones sensibles (NBI ZUS) et de réformer son niveau car le montant est non seulement faible mais son calcul mérite de prendre en compte la difficulté de l'exercice de ces métiers dans ces territoires, notamment dans les secteurs administratif et social. Un même type de dispositif pourrait également s'appliquer aux territoires ruraux, aux zones urbaines périphériques, qui connaissent des difficultés de recrutement, notamment sur des métiers très spécifiques. Revoir le montant et la logique de la NBI permettrait d'en faire un outil contribuant à la cohésion

1 Florence Deschard et Marie-Françoise Le Guilly, « Tableau de bord de l'emploi public », France Stratégie, Paris, décembre 2017, http://www.strategie.gouv.fr

2 « Edgar Morin : "L'idée de métamorphose dit qu'au fond tout doit changer" », L'Humanité, Saint-Denis, 19 juillet 2013. Dans le même esprit : Anicet Le Pors, Pendant la mue le serpent est aveugle, Albin Michel, Paris, 1993

3 Gérard Aschieri et Anicet Le Pors, La Fonction publique du XXIe siècle, Éditions de l'Atelier, Ivry-sur-Seine, 2015

sociale d'ensemble d'un territoire.

Concernant la place des agents contractuels, François DELUGA rappelle que la fonction publique territoriale compte d'ores et déjà le plus fort taux de non-titulaires avec près d'un agent sur cinq, généraliser l'emploi contractuel dans les collectivités, alors même qu'il coûte plus cher à l'employeur que l'emploi statutaire, contribuerait à fragiliser et précariser davantage les plus de 70% d'agents de catégorie C qui la compose.

Au contraire, l'emploi statutaire permet la mobilité des agents, qu'elle soit géographique, mais également entre versants de la fonction publique ou fonctionnelle, notamment, mais pas uniquement, dans le cadre de la progression dans la carrière administrative.
François DELUGA rappelle que les salaires nets mensuels moyens étaient, en 2015, de 2 495 euros dans la fonction publique d'Etat, de 2 239 euros dans la fonction publique hospitalière et de 1 891 euros dans la fonction publique territoriale (pour mémoire, 2 250 euros dans le secteur privé). La décorrélation du point d'indice semble une mesure particulièrement injuste.
Elle serait non seulement vexatoire pour les 1 800 000 agents territoriaux, mais également compliquerait singulièrement la mobilité entre versants, sauf à vouloir en exclure officiellement ou dans les faits les agents territoriaux.

Pour accompagner les transitions et les évolutions, l'adaptation aux besoins par le développement des compétences, François DELUGA formule plusieurs propositions :

- Développer la formation professionnelle tout au long de la vie
- Améliorer la pertinence et la diversification du recrutement
- Prévenir l'usure professionnelle et la pénibilité en accompagnant les transitions professionnelles
- Accompagner le développement du numérique dans la société.

Concernant la formation professionnelle, François DELUGA sollicite le rétablissement de la cotisation du CNFPT à 1% de la masse salariale des collectivités territoriales.

François DELUGA estime que l'insertion professionnelle durable des apprentis pourrait passer par la création d'une 4ème voie d'accès aux emplois de catégories C et B, dispensant les candidats des épreuves d'admission et organisant l'admissibilité avec une épreuve orale devant un jury et une mise en situation. Cette nouvelle voie d'accès contribuerait à valoriser concrètement l'apprentissage en l'intégrant pleinement dans la voie commune du concours.

François DELUGA rappelle que le recrutement par concours répond au principe constitutionnel d'égalité devant l'emploi public. Mais il convient de prendre en compte la réalité des inégalités sociales.
Afin d'accroître la diversité sociale dans les recrutements par voie de concours dans la fonction publique territoriale, François DELUGA propose de mettre en place, en lien avec les régions, un dispositif de préparation aux concours territoriaux, au profit de jeunes issus de quartiers ou de familles les moins favorisés.

Les concours eux-mêmes doivent évoluer vers une plus grande prise en compte des capacités des candidats à aborder un problème, à l'analyser et à proposer une position opérationnelle ou stratégique.

François DELUGA prône également de prévoir un accompagnement actif des lauréats de concours.

Concernant la pénibilité au travail, il se déclare favorable à l'instauration d'un « *bilan professionnel* » en milieu de carrière qui aurait pour objectif d'anticiper la deuxième partie de la vie professionnelle de l'agent. Il s'agirait d'un temps permettant de faire le point sur le parcours professionnel, d'étudier les possibilités d'évolution et d'améliorer les conditions de travail. Il pourrait aussi déboucher sur la définition d'un parcours de formation. Il pourrait aussi être instauré une visite médicale renforcée pour les métiers dits à forte pénibilité.

Contribution du cercle de la réforme de l'Etat

Le Cercle de la réforme de l'Etat est un cercle de réflexion entièrement dédié au sujet de la réforme de l'Etat.

Son objet :

- réfléchir sur la base de l'expérience de ses 70 membres mais aussi de toutes informations françaises et étrangères, et confronter les points de vue de la manière la plus ouverte, indépendamment de toute attache partisane
- dégager des propositions à la fois sur le principe des réformes et sur les moyens de leur mise en oeuvre, et les mettre en débat avant de les adopter et de les diffuser auprès des responsables politiques et administratifs et de l'opinion.

Les membres du Cercle sont des responsables des administrations centrales ou déconcentrées de tous les secteurs de l'Etat, des universitaires et chercheurs, des responsables d'entreprises, de sociétés d'études ou d'associations.

Cercle de la Réforme de l'Etat

Un enjeu de la transformation de l'action publique : Développer la mobilité des agents publics

Le besoin d'un tel développement est considérable, tant pour les agents eux-mêmes, pour qui la mobilité peut être un moyen essentiel d'enrichissement de leur parcours professionnel et personnel, que pour les employeurs, pour qui elle est un moyen majeur d'enrichissement et de diversification de leurs compétences, bénéficiant ainsi d'une amélioration de la qualité du service rendu au public.

D'autant que la réduction des effectifs et l'allongement de la durée des carrières liée à la réforme des retraites rendent la mobilité, certes, plus difficile, mais aussi plus nécessaire, alors que les besoins de la population évoluent, ainsi que les conditions d'exercice de tous les métiers.

Malgré les progrès accomplis notamment depuis la loi du 3 août 2009, la mobilité se heurte encore à des obstacles importants, qu'il faut surmonter. C'est pourquoi le Cercle s'est attaché à faire ressortir des solutions pour développer la mobilité des agents publics.

Le Cercle de la réforme de l'État a organisé un séminaire sur les « mobilités du public - enjeux et solutions » en plusieurs séances. Il a permis de questionner les trois versants de la fonction publique avec la participation de près de 200 agents publics ; de confronter les points de vue d'experts, dirigeants publics, DRH, responsables GPEC, conseillers carrières /mobilités, syndicats ; de recueillir les témoignages d'agents, et de recenser de bonnes pratiques du terrain actuelles en matière de mobilités.

Le Cercle avait publié un livre collectif chez l'Harmattan en 2016 « *Pour une fonction publique plus mobile* » faisant ressortir un ensemble de recommandations pratiques, et il pense souhaitable de ré itérer un certain nombre de recommandations.

Pour une fonction publique plus ouverte et plus équitable

Autrement dit, une **fonction publique ouverte** dans laquelle, notamment, les conditions pour accéder à un emploi soient de moins en moins corporatistes et de plus en plus fondées sur une évaluation objective des capacités à bien l'exercer, en termes de savoirs, de savoir-faire et de savoir-être. Et donc, dans une gestion croisée des compétences et des emplois, d'opter pour une ouverture à tous candidats, à l'intérieur de l'ensemble des fonctions publiques, sous réserve de prendre suffisamment en compte les aspirations et compétences des agents du service concerné. C'est-à-dire organisée à partir de critères explicités à l'avance de façon transparente et de possibilités de candidatures totalement ouvertes, fondée sur l'appréciation d'une commission inter fonctions publiques. Bien entendu, une telle évolution doit s'accomplir de manière progressive et nécessite notamment des négociations approfondies avec les partenaires sociaux, mais elle est nécessaire pour le progrès de la GRH publique, et en particulier pour celui de la mobilité.

D'autre part, **une fonction publique privilégiant l'efficacité et l'équité**, notamment pour l'accès à l'encadrement intermédiaire et aux responsabilités supérieures, sortant de la gestion par corps et de trajectoires de carrière fixés sur la seule base de sortie de l'école.... La formation continue, y compris la formation in situ, doit être intensément développée. Dans cet esprit, la mise en place, par exemple, de formations à des méthodes managériales adaptées à des environnements en changement, à de nouveaux métiers, à de nouvelles exigences sociales et économiques, une dizaine d'années après le début de carrière, et tout au long du parcours professionnel mériterait à tout le moins d'être étudiés et expérimentés. Ce pourrait être un levier important pour le progrès de la fonction publique et de sa mobilité.

Au total, le fort développement de la mobilité dont nous avons besoin ne relève pas seulement de mesures spécifiques, même si certaines d'entre elles sont indispensables, mais aussi, pour une large part, *d'une **évolution globale du management et de la gestion publique : plus ouverte, plus coopérative, plus stratégique, plus humaine***.

Des recommandations ...pour l'action

1 Impulser une politique concertée, ministérielle, inter ministérielle et inter fonctions publiques, de mobilités en lien avec l'évolution des métiers

Constats

Dans la fonction publique d'Etat, l'employeur direct ne gère pas seul la procédure de recrutement ; l'administration centrale régule l'arrivée d'agents d'autres Ministères au niveau national ; pour l'employeur la crainte demeure de se voir imposer des agents non choisis par lui, ou de perdre un effectif lors d'un départ non compensé. Le système de gestion des ressources humaines, dans lequel les statuts comptent plus que les compétences, et les corps plus que les métiers, rend la mobilité souvent très difficile. D'autant qu'elle dépend essentiellement des CAP qui privilégient les agents de « l'intérieur » face à ceux qui ont été mobiles.

Pour y remédier

Il est nécessaire d'encourager une politique d'ensemble concertée entre Ministères avec une DRH stratégique régionale et une GPEC, Gestion Prévisionnelle des Emplois et Compétences, permettant d'anticiper les besoins de compétences dans de nouveaux métiers, le maintien d'expertises dans des métiers « rares », la reconversion d'agents sur des métiers « en tension ».

Quelques actions à mener

1. Tables de concordance des métiers et généralisation des référentiels de compétences inter fonctions publiques
2. Convergence des déroulements de carrières par niveau de compétence et entre les Fonctions publiques
3. Principe de parité au sein de chaque fonction publique et entre fonctions publiques : convergence des règles et calendriers
4. Construction de parcours professionnels sur compétences reconnues entre fonctions publiques

2 Développer la culture de coopération, les pratiques d'échanges et la transversalité pour plus de fluidité

Constats

Le besoin d'une coopération très renforcée, entre services, entre ministères, entre les trois versants, ne concerne évidemment pas que la mobilité. Il est général. Mais pour la mobilité, il est incontournable. C'est une évolution culturelle profonde à engager au sein de la fonction publique où la coopération n'est pas souvent mise en valeur.

Pour y remédier

Il faut en particulier mettre en place d'autres logiques de réseaux que celle des réseaux par corps. Ce dont l'administration a le plus besoin, c'est de réseaux de compétences, permettant un vrai knowledge management, qui facilite le partage des retours d'expériences et, autour de ce capital, de créer de véritables communautés de compétences et de les animer.

Quelques actions à mener

1. Développer les différentes formes de transversalité, ministérielle et interministérielle, notamment la gestion de métiers interministériels
2. Encourager la création de communautés transversales de compétences en réseaux numériques
3. Favoriser la communication publique sur des expérimentations locales réussies et leurs impacts
4. Capitaliser les « bonnes pratiques » du public, échanger et les faire connaitre à l'ensemble des fonctions publiques, du secteur associatif, para public et privé
5. Jouer les « essaimages » et déploiement de pratiques managériales favorisant la coopération et les prises d'initiatives

3 Développer l'attractivité vers la fonction publique et encourager les mobilités public/privé et privé/public

Constats

La fonction publique est encore trop engagée dans une gestion procédurière, attachée avant tout au respect des statuts et règles ; la logique des CAP nationales et leur rythme conditionnent trop souvent les mobilités et bloque toute fluidité et souplesse sur le terrain, alors que des mouvements inter fonctions publiques pourraient être réalisés au sein de territoires, en réponse aux besoins, avec la satisfaction de chacune des parties.

Pour y remédier

L'objectif doit être de rendre la fonction publique attractive y compris pour les générations « Y ». Il est nécessaire de disposer d'une vision globale et claire de ce que doit être le système d'hommes et de femmes de la Fonction publique, en particulier dans la période actuelle de diminution de ses moyens. Cela suppose notamment : - une professionnalisation renforcée des responsables RH et des équipes en charge de la gestion des carrières. - que les employeurs assument pleinement leurs responsabilités sur ce terrain, et par suite que soient développés de **vrais centres de responsabilité**, avec toutes les marges de manœuvre qu'ils impliquent.

Quelques actions à mener

1. Favoriser et valoriser les passages public/privé, les mobilités vers le privé et les retours, dans les parcours de carrière
2. Favoriser la mobilité internationale, avec brassage d'expériences et de parcours professionnels
3. formaliser dans un « portefeuille de compétences » - des compétences acquises tout au long d'un parcours et transférables au sein ou entre fonctions publiques, ou vers le privé
4. définir des parcours de carrière publique à l'échelle de bassins d'emploi, plus interministériels notamment pour les cadres dirigeants
5. créer des CAP régionales inter ministérielles

4 Sécuriser et valoriser les mobilités

Constats

Il y a actuellement des cellules mobilité-carrière au sein des ministères et au niveau interministériel - si l'on ne considère que la fonction publique de l'État - en moyenne cela représente un conseiller Mobilité/Carrière par région pour l'ensemble des agents ; il existe des réseaux d'échanges inter fonctions publiques ou au sein de chaque Ministère en matière de gestion RH et de carrière, encore insuffisants par rapport à l'ensemble des situations à accompagner et traiter ; aussi il serait efficace de renforcer le dispositif transversal de facilitation et mise en lien de l'offre et la demande. Des progrès ont été réalisés en matière de formations partagées entre fonctions publiques, offrant outre l'optimisation de la gestion des places de formation, un espace d'échanges entre agents de différentes origines ministérielles.

Pour y remédier

Il est nécessaire de rendre la mobilité professionnelle, fonctionnelle ou géographique, obligatoire dans un parcours de carrière ; ainsi que de développer une gestion prédictive des mobilités possibles, et d'établir à cette fin des dispositifs d'évaluation dans l'emploi, de revue périodique de carrière et d'accompagnement. Le processus d'ensemble doit permettre la planification des mouvements, la préparation et la mobilisation des agents et des services.

Quelques actions à mener :

1. augmenter la place de la formation continue et d'adaptation, tout au long d'une carrière
2. intégrer dans les dispositifs des formations de reconversions professionnelles des agents dans des métiers « en tension »
3. confier à des fonctionnaires seniors une mission de mentoring d'agents en début de carrière.
4. Définir des parcours qualifiants dans des filières métiers
5. Définir des plans pluri annuels collectifs de mobilités

5 Déconcentrer les pouvoirs de décision en matière de mobilités

Constats

Dans la fonction publique d'Etat, le système des corps, qui tend à instituer des monopoles d'emplois, est un obstacle considérable à la mobilité fonctionnelle. Idéalement, il devrait être assoupli ou supprimé, et mis fin aux rigidités excessives de la gestion des agents publics. A tout le moins son poids doit-il être fortement réduit, pour aller vers une logique de « bassins d'emplois » sur des territoires. Or cette mobilité est incontestablement d'intérêt général.

Pour y remédier

Il est nécessaire pour que des dirigeants opérationnels puissent efficacement décider en matière de recrutement, qu'ils passent d'une logique de corps à une logique de compétences et de métiers. Certes la Fonction publique est en principe engagée dans une telle évolution, par les entretiens annuels d'objectifs et de compétences, les bourses d'emploi avec compétences attestées, les référentiels métiers organisés par compétences ; mais force est de constater que la **culture de management par les compétences** est encore embryonnaire et doit être largement développée.

Quelques actions à mener

1. Favoriser le recrutement des agents par les dirigeants opérationnels aux niveaux départementaux et régionaux
2. Définir des plans prévisionnels d'emplois et compétences par bassins d'emplois sur des territoires
3. Développer la formation et accompagnement des dirigeants opérationnels au management par les compétences

6 Dégager des moyens financiers cohérents : la mobilité un investissement d'avenir ?

Constats

La mobilité a un coût, pour l'administration mais encore plus pour les agents car elle implique notamment le déménagement de la famille, la recherche d'un nouvel emploi pour le conjoint...De plus en plus il est attendu que ce coût soit supporté par l'administration, d'autant que certains ministères, notamment celui de la Défense, ont mis en place des aides financières pour faciliter et encourager les mobilités. D'autre part, la mobilité fonctionnelle n'a évidemment pas le même sens quand elle est assortie d'une mobilité géographique. Les moyens financiers sont à peu près toujours inopérants quand cette mobilité concerne des femmes à l'âge où leurs enfants sont jeunes, c'est-à-dire précisément quand s'offrent les opportunités de carrière.

Pour y remédier

Il devient nécessaire d'assurer un certain nombre d'aides incitatives aux mobilités, notamment géographiques, prenant en compte la situation familiale des agents concernés, tant en matière financière que d'accompagnement familial.

Quelques actions à mener

1. Faciliter la prise en charge financière de reconversions (formations, période d'immersion....)
2. Harmoniser les régimes indemnitaires
3. Développer une fonction d'accueil systématique et d'intégration des nouveaux arrivants
4. Assurer le portage et la transposition des avantages directs et sociaux : régimes indemnitaires, mutuelles, action sociale
5. Rapprocher les niveaux de rémunération à postes équivalents avec convergence indemnitaire à l'intérieur des ministères et entre les ministères

ADMINISTRATION ET RESSOURCES HUMAINES

Consultation gouvernementale sur la refondation du contrat social avec les agents publics

Positions de l'AdCF

Contexte

Lors du comité interministériel de la transformation publique, le Premier ministre Edouard Philippe a annoncé le 1er février 2018 plusieurs pistes de réforme de l'action publique, au titre desquelles une rénovation du statut de la fonction publique et un recours plus important aux contractuels. La veille, lors d'une manifestation de l'AdCF, Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics, déclarait attendre les employeurs publics pour débattre des modalités d'évolution du statut. La consultation a été initiée par le Gouvernement le 29 mars.

Réunie le 22 février 2018 sous la présidence de Loïc Cauret, président de la communauté Lamballe Terre et Mer et président délégué de l'AdCF, la commission « mutualisation, ressources humaines et ingénierie » de l'AdCF a soumis au conseil d'administration de l'association plusieurs propositions relatives à des questions de recrutement, de fin d'emploi, de rémunération et de dialogue social. Le 6 mars, les administrateurs de l'AdCF ont adopté les positions associatives suivantes.

I. Recrutement : faut-il s'inspirer du contrat de mission ?

Eu égard aux caractéristiques du contrat de mission en droit du travail pour les salariés du secteur privé[1], l'AdCF s'accorde sur la proposition d'**autoriser les collectivités locales à recruter certains agents au moyen d'un contrat de mission dès lors que sont réunies plusieurs conditions** :

- en lien avec une politique publique relevant de la collectivité, la conclusion d'un tel contrat doit **reposer sur un fait générateur qui justifie de la mission et sur un financement** défini au préalable (contrat de financement, partenariat, programmation, etc.) ;
- **un emploi permanent ne peut pas être pourvu grâce à un contrat de mission**, hormis les cas de remplacement momentané, de vacance temporaire d'emploi, d'accroissement temporaire d'activité ou de besoin occasionnel ou saisonnier ;
- un tel contrat n'a **pas vocation à donner droit à titularisation** ;
- la loi doit définir une **durée maximale à ces contrats de mission, qui pourrait être de six ans** pour être cohérent avec les conditions de titularisation des agents contractuels prévues par la loi « Sauvadet » du 12 mars 2012.

[1] Ordonnance n° 2017-1387, 22 septembre 2017

En revanche, l'AdCF estime qu'il n'y a pas lieu de s'inspirer du contrat de chantier également prévu en droit du travail depuis l'ordonnance du 22 septembre 2017. A son sens, il n'est pas justifié de multiplier les types de contrat auxquels les collectivités locales pourraient avoir recours dès lors qu'existe un contrat de mission dans les conditions précisées.

2. Recrutement : faut-il permettre de recruter les profils rares en CDI ?

L'AdCF a connaissance des difficultés qui se posent à de nombreux employeurs publics locaux dans ce domaine. Elle relève cependant plusieurs points de vigilance :

- la définition de ce qui constitue un métier rare, ou « en tension », risque d'être fluctuante dans le temps et d'une collectivité à l'autre ;
- réserver le recrutement direct en contrat à durée indéterminée pour certains métiers est susceptible de créer une rupture d'égalité et de complexifier le travail des managers en interne ;
- certains salariés cherchent davantage à être recrutés en contrat à durée déterminée, soit parce qu'ils sont en début de carrière, soit parce qu'ils souhaitent être recrutés dans le secteur privé lorsque le climat économique s'améliore (cf. emploi contracyclique dans les collectivités).

Pour ces raisons, l'AdCF **ne souhaite pas arrêter de proposition associative dans ce sens** pour l'heure, même s'il s'agit bien sûr d'un sujet qui appelle à la réflexion. Elle privilégie notamment de travailler à la **facilitation des passerelles entre le secteur public et le secteur privé**.

3. Recrutement : faut-il généraliser les concours sur titre ?

L'AdCF se prononce en ce sens. En réponse aux problèmes de recrutement et d'absentéisme aux concours et afin de faciliter les mobilités professionnelles, elle promeut l'idée de **concours sur qualification professionnelle**.

A ce jour, des concours sur titre existent pour les professionnels de santé qui sont titulaires d'un diplôme d'Etat (médecins, infirmiers, psychologues). Il est proposé d'ouvrir cette modalité de recrutement à toute personne faisant état d'une qualification professionnelle (enregistrée au répertoire national des certifications professionnelles, ou RNCP) plutôt que de la restreindre aux seuls titulaires de diplômes d'Etat. En fonction des besoins de recrutement des employeurs territoriaux, ceci doit permettre la mobilisation des compétences professionnelles correspondantes au sein des collectivités locales et le passage à une fonction publique de métiers.

Ces concours doivent reposer sur un entretien, que l'on aura soin de distinguer de l'entretien de recrutement réalisé au sein de la collectivité. Cette nouvelle orientation donnée au concours appelle à porter l'attention sur la façon de vérifier la capacité des candidats à bien écrire.

Le système de la liste d'aptitude a vocation à être conservé.

4. Fin d'emploi : faut-il permettre à une collectivité et à l'un de ses agents de convenir d'une rupture conventionnelle ?

L'AdCF a conscience des difficultés qu'entrainerait la possibilité de convenir d'une rupture conventionnelle au sein des collectivités, dont une incertitude potentiellement forte le temps que se stabilise la jurisprudence. Cependant, **elle souhaite que soient étudiées les modalités de son introduction en matière d'emploi public local**.

Dans la mesure où la question de se séparer d'un agent apparaît le plus souvent en raison d'une insuffisance professionnelle, **elle appelle également à rendre plus effectif le régime de sanctions prévu par le statut de la fonction publique territoriale**.

En cela, la commission appelle à examiner la proposition n° 9 de l'Association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF), issue de son livret *Adapter le statut de la fonction publique territoriale* (juin 2017) : *« pour être plus responsable, modifier les procédures disciplinaires, dont les licenciements : garantir ainsi, au regard des valeurs et de l'exemplarité du service public, que les sanctions correspondent réellement aux fautes commises et qu'elles soient bien appliquées »*.

5. Rémunération : faut-il décorréler le point d'indice de la fonction publique territoriale par rapport aux autres fonctions publiques ?

Le conseil d'administration de l'AdCF est, **en soi, favorable au scénario de décorrélation** du point d'indice de la fonction publique territoriale par rapport aux autres fonctions publiques, **mais il en souligne le caractère hypothétique**, lequel résulte particulièrement de :

- la difficulté que poserait cette décorrélation s'agissant du régime indemnitaire : si le point d'indice est plus faible, y aurait-il des négociations pour maintenir le régime indemnitaire ? A l'inverse, si le point d'indice est plus fort, le régime indemnitaire aurait-il vocation à ne pas évoluer ?
- la complexité qu'elle occasionnerait pour les agents mutant d'une collectivité à une autre ou changeant de fonction publique.

Ce faisant, l'AdCF relève le **sujet de fond que constitue la subordination systématique aux règles de la fonction publique d'Etat** sans capacité de négociation pour les employeurs territoriaux, ce qui rend inopérantes les propositions de décorrélation.

6. Rémunération : faut-il assujettir le régime indemnitaire aux cotisations sociales ?

Eu égard à l'objectif d'individualisation auquel doit concourir le régime indemnitaire, l'AdCF conclut que **le régime indemnitaire des agents doit être assujetti aux cotisations sociales** au même titre que le traitement indiciaire. A son sens, il est malaisé qu'une partie non négligeable de la rémunération continue d'échapper au mécanisme de salaire différé que représentent les cotisations sociales.

Elle rappelle que les agents contractuels voient leurs rémunérations entièrement soumises aux cotisations dans la mesure où ils ne s'inscrivent pas dans le système du régime indemnitaire.

7. Dialogue social : faut-il faire évoluer le rôle et l'organisation des comités techniques paritaires (CTP), des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) et des commissions administratives paritaires (CAP) ?

L'AdCF estime qu'il y a lieu de **maintenir une séparation stricte entre le CTP et le CHSCT** car le fonctionnement actuel des CHSCT présente à ses yeux un intérêt à plusieurs égards (capacité d'auto-saisine, rôle spécifique dans le dialogue social, technicité, etc.). Elle appelle en revanche à étudier les possibilités de simplifier leur mutualisation entre collectivités et les structures rattachées.

Pour l'AdCF, **le fonctionnement des CAP mériterait d'être simplifié** dans leur formalisme et leur champ de compétence (par exemple, les cas de mises à disposition auraient vocation à en être exclus). La référence aux groupes hiérarchiques pose souci dans le fonctionnement des CAP et devrait être supprimée.

Par ailleurs, l'AdCF émet le souhait que soit, de façon plus générale, **simplifié le paysage des instances paritaires alors que doivent être installées les commissions consultatives paritaires (CCP)** en décembre 2018. Elle s'interroge sur l'intérêt de disposer d'une commission spécifique dans le champ d'intervention que lui a donné la loi.

CONTACT | Simon Mauroux
s.mauroux@adcf.asso.fr

Contribution de l'ADGCF «Adapter le statut de la fonction publique territoriale pour renforcer la qualité du service public local»

L'ADGCF, dans sa contribution, indique qu'on ne saurait présumer d'une quelconque unité de la FPT, loin d'être, force est de le constater, uniforme. Cette hétérogénéité s'explique en outre par une application du contrôle de légalité variable dans le temps comme dans l'espace.
La multiplicité des employeurs conjuguée à des normes juridiques à géométrie variable offrent de fait des conditions de travail, de rémunération et de carrière suffisamment variables pour considérer que les collectivités dérogent régulièrement au statut de la FP.
En somme, il n'y a pas une, mais 57 000 « ***FPT*** », ou plutôt, employeurs publics locaux.

L'ADGCF met en avant sa double ambition : sauvegarder l'efficience et la qualité du service public local à la française et permettre une pleine reconnaissance des agents qui le servent.

Sa contribution s'appuie sur une enquête réalisée auprès des dirigeants d'EPCI.
Il en ressort que si une large majorité de managers communautaires milite pour un maintien du statut, ils sont dans le même temps 65% à en réclamer la modernisation et même 27% à exiger une profonde réforme.
Pour 79% des cadres communautaires interrogés, le concours, pierre angulaire du recrutement dans la fonction publique, ne certifie plus la compétence et le professionnalisme des agents, même s'il en constitue l'un des principes de base.
Dans sa forme actuelle, le concours n'est plus appréhendé comme le procédé le plus à même de répondre avec efficacité aux besoins des administrations locales qui supposent l'embauche de profils spécifiques, issus de filières professionnelles plus flexibles et donc moins « ***académiques*** ».

PROPOSITIONS DE L'ADGCF

1. Pour être plus équitable, faire du modèle de l'administration locale unifiée à l'échelle des 1 266 intercommunalités le mode de gestion de l'ensemble des agents et des services publics du bloc local

2. Pour être plus efficace, légitimer le DGS comme autorité administrative de la collectivité

3. Pour être plus cohérent, supprimer le cadre des seuils liant le grade initial du directeur général à la strate démographique de la collectivité

4 Pour être plus juste, abroger les distinctions entre filières, particulièrement cloisonnantes et surtout sources d'iniquité

5. Pour être plus performant, mobiliser tous les outils et dispositifs offerts par le statut pour faire de l'évaluation le principe d'avancement priorisé au sein de la FPT ; prendre en compte l'engagement professionnel de l'agent dans ses missions de service public pour définir et déterminer le régime indemnitaire

6. Pour une meilleure employabilité, poursuivre la rénovation des concours d'accès à la fonction publique territoriale et donner également aux collectivités la possibilité de recruter des agents via le dispositif des concours sur titres

7. Pour être plus agile et lorsque les besoins des collectivités ne sont pas satisfaits, autoriser l'embauche direct en CDI d'agents à forte expertise ; en CDD sur les durées adaptées aux conventions financières pour les postes gagés par celles-ci ; et aligner les durées des CDD sur 3 ans pour toutes les catégories (A, B et C) lorsque l'on ne peut pas recruter de titulaire

8. Pour être plus vertueux, renforcer l'effort de formation et de mutualisation des équipes en interne ; favoriser également, dans un souci d'innovation et d'expérimentation, le déploiement d'emplois « ***mixtes*** » publics/privés, permettant à des collectivités et à des entreprises ou associations de mutualiser des postes dans les métiers relevant des moyens généraux et des fonctions supports

9. Pour être plus responsable, modifier les procédures disciplinaires, dont les licenciements : garantir ainsi, au regard des valeurs et de l'exemplarité du service public, que les sanctions correspondent réellement aux fautes commises et qu'elles soient bien appliquées

10. Pour être plus solidaire, garantir progressivement à l'ensemble des agents de la FPT une protection sociale complémentaire,

déployée dans le cadre d'un dialogue social efficient

11. Pour être plus mobile, rendre effectif le principe de réciprocité dans les mobilités État / FPT / FPH et soutenir l'idée de la mise en place de concours communs

12. Pour être plus ouvert, rendre possible et encourager, pour les cadres supérieurs de la territoriale, une mobilité temporaire dans le secteur privé.

Contribution de l'Association des DRH de grandes collectivités

L'Association des DRH des grandes collectivités locales partage la volonté de modernisation du gouvernement et entend s'impliquer, dans le droit fil des propositions qu'elle a formulées lors de la campagne présidentielle, pour tendre vers une action publique, qui soit au plus près des besoins et des attentes des usagers du service public.

1. Le développement d'une nouvelle culture managériale en donnant aux employeurs publics la plénitude de leurs compétences

Pour l'Association des DRH des grandes collectivités, il est nécessaire de :

- Simplifier et moderniser l'entretien professionnel pour en faire un outil de management en propre, indépendant de la CAP
- Renforcer les leviers à disposition des managers, pour promouvoir (promotions internes, CIA, politiques actives d'accompagnement à la mobilité, formation tout au long de la vie...) mais aussi pour recadrer les agents (discipline, licenciement pour insuffisance professionnelle sans passage en conseil de discipline remplacé par un entretien préalable, mutations dans l'intérêt du service...)
- Créer une palette diversifiée d'outils pour soutenir les managers et les accompagner dans leur passage d'un rôle de gestionnaire à celui de facilitateur : formations, échanges de pratiques, co-développement, plates-formes, réseaux internes et externes...

2. Pour un dialogue social régulier, recentré sur des sujets prioritaires

L'Association des DRH des grandes collectivités recommande de :

- Rapprocher le CHSCT et le CT pour donner naissance à une instance transversale de plein exercice ayant compétence sur l'ensemble des thématiques RH
- Faire évoluer les commissions administratives paritaires (CAP) en instances de recours (a minima pour les demandes de changements de positions administratives comme les détachements, disponibilités)
- Développer des formations obligatoires et communes aux différents collèges des instances (personnels et administrations)
- Expérimenter des nouvelles formes de concertations avec les représentants du personnel, en mode agenda social, afin que les instances paritaires ne soient pas les seuls réceptacles des échanges.

3. Une rémunération plus individualisée en s'appuyant sur une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences et la gestion des talents

Pour l'Association des DRH des grandes collectivités, il est impératif de rendre plus lisibles et équitables les rémunérations et de lever les obstacles à la mobilité qui en résultent :

- Finaliser en priorité le déploiement du RIFSEEP en publiant au plus tôt tous les décrets pour les cadres d'emplois manquants et en évaluer la mise en oeuvre notamment pour sa part variable (CIA)
- Transférer progressivement l'ensemble des primes dans le RIFSEEP. Idem pour la NBI qui gagnerait à être réintégrée dans l'IFSE, du fait de son application complexe et peu lisible qui freine les mobilités

- **Réformer le supplément familial de traitement (SFT)** qui avantage les salaires les plus élevés du fait de sa proportionnalité au traitement indiciaire

- **Rendre obligatoire la participation employeur à la prestation sociale complémentaire** dans un objectif d'alignement avec le secteur privé

- **Réviser les modalités de calcul des pensions** en permettant de cotiser sur la totalité du régime indemnitaire au titre de la retraite additionnelle de la fonction publique (actuellement plafonnée à 20% du traitement de l'agent) et de reverser la pension au conjoint d'un fonctionnaire décédé (idem secteur privé).

En plus du levier salarial, l'association des DRH des grandes collectivités milite pour fluidifier les parcours des agents publics :

- **Instaurer l'entretien de mi-carrière** pour les agents occupant des métiers dits pénibles afin d'anticiper et d'accompagner les reconversions

- **Lever les freins à la mobilité entre fonctions publiques** (aligner les cotisations et assurer la visibilité des postes vacants via une bourse nationale des emplois) **et développer les mobilités entre employeurs publics à l'échelle des bassins d'emplois**

- **Favoriser les Validations des Acquis des Expériences (VAE) dans les déroulements de carrière.**

4. Elargir le recours au contrat pour donner plus de souplesse dans les recrutements et mobiliser de nouvelles expertises

L'association des DRH des grandes collectivités propose de :

- **Permettre le recrutement des agents de catégorie B sur 3 ans**, à l'instar des catégories A pour lesquelles il convient d'alléger le contrôle préfectoral en opportunité (variable selon les réalités locales)

- **Travailler à l'extinction des vacataires ou contrats horaire** (notamment via des motifs à contrats élargis sous forme de mensualisation)

- **Créer des contrats de mission limités dans le temps et pour certaines activités spécifiques**, notamment pour accompagner les transformations

- **Mieux valoriser les expériences réalisées dans le secteur privé**, en autorisant une reprise d'ancienneté supérieure à 50%

- **Rendre obligatoire les formations avant et après titularisation pour les contractuels, dans une optique de culture commune**

- **Faciliter les sorties définitives individuelles de la fonction publique** : aides financières aux reconversions professionnelles, retraites anticipées et les cessations progressives d'activité pour les métiers dits pénibles.

5. Une fonction publique plus représentative et ouverte

L'Association des DRH des grandes collectivités estime nécessaire de :

- **Repenser les épreuves de concours et la composition des jurys en renforçant les épreuves tournées vers davantage d'opérationnalité afin de mieux valoriser la diversité des profils et parcours**

- **Renforcer la promotion des concours et des carrières administratifs** auprès des jeunes (bacheliers, étudiants, élèves de grandes écoles) mais aussi des personnes en recherche d'opportunités (pôle emploi, APEC...)

- **Développer les concours sur titres pour les titulaires d'un diplôme reconnu** (notamment les professions réglementées déjà en tension de recrutement dans de nombreuses collectivités. Ex : les personnels médico-sociaux)

- **Diversifier les voies d'accès en renforçant le développement de l'apprentissage et de l'alternance** via la valorisation de cette voie d'accès, par la transmission des savoirs (tutorat ou mentorat).

Contribution de l'UNSA

Une fonction publique plus ouverte et plus attractive

Pour l'UNSA, les priorités générales sont :

- un statut général protecteur des citoyens, des agents et du service public
- la notion d'un engagement personnel pour servir l'intérêt général et d'un emploi en lien avec le service public
- la possibilité pour les agents publics de progresser socialement ; avec des conditions de travail améliorées et respectueuses des individus comme des contraintes familiales : l'équilibre entre vie familiale et vie professionnelle avec les notions de qualité de vie au travail, et avec la possibilité d'organiser les modalités de son temps de travail.

Comment rendre la fonction publique plus attractive et plus à l'image de la société ?
L'UNSA rappelle son attachement au statut de la fonction publique et agit pour l'amélioration de la vie des agents publics.

Améliorer la rémunération et le pouvoir d'achat des agents publics :

- notamment en début de carrière, pour inciter les candidats à se présenter aux concours d'accès à la fonction publique, en la rendant plus attractive pour les nouveaux entrants
- en prenant mieux en compte les expériences professionnelles antérieures et en améliorant les conditions de reclassement des nouveaux entrants
- par des revalorisations salariales régulières, de nature indiciaire par une augmentation régulière de la valeur du point, sans périodes de «*gel*» qui ont pour effet de faire baisser le pouvoir d'achat des agents publics et de réduire d'autant l'attractivité de la fonction publique

Proposer des parcours professionnels attractifs avec de réelles garanties sur le déroulement de carrière aux candidats à l'accès à la fonction publique :

- en faisant du déroulement de carrière sur deux grades au moins une réalité pour tous les agents
- en donnant la possibilité à tous les agents publics d'avoir une progression sociale, en améliorant la formation professionnelle, les dispositifs de promotion interne et en relevant les taux « *promus/promouvables* »
- en donnant des garanties sur le statut des fonctionnaires, en réaffirmant le principe d'une fonction publique de statut pour garantir l'indépendance du service public et de la fonction publique

Donner des perspectives à tous les agents contractuels

Organiser des concours d'accès aux différents corps et cadres d'emplois au plus près des bassins d'emplois. Cela permettrait en particulier aux candidats aux postes dont les rémunérations sont les plus faibles de postuler sur des emplois à proximité de leur lieu de vie

Restaurer la confiance dans la parole de l'État, par le respect de la parole donnée : l'État ne doit plus revenir sur ses propres engagements ni sur les accords signés avec les organisations syndicales

Lever les freins « *administratifs* » au recrutement et à la mobilité, notamment en poursuivant le travail d'harmonisation des grilles indiciaires entre les versants de la fonction publique, pour favoriser les passerelles inter-versants, et en harmonisant les dotations indemnitaires et les règles de gestion

Créer un socle de protection sociale complémentaire avec participation obligatoire des employeurs publics, bénéficiant aux agents des 3 versants de la fonction publique, en matière de santé comme de prévoyance

Proposer une action sociale disposant de moyens plus importants :

- pour réévaluer l'aide à l'installation des personnels, et prendre en charge une part plus importante des frais d'installation des agents qui intègrent la fonction publique
- pour offrir à tous les agents publics une offre de restauration collective à tarif avantageux
- pour offrir plus de services à la personne ou aux familles (places en crèche, chèques vacances, etc.)
- pour aider les fonctionnaires qui en expriment le besoin à trouver un logement, particulièrement dans les territoires où il est difficile de se loger, en raison du coût du logement ou de la rareté de l'offre

Promouvoir l'information des élèves des collèges et des lycées sur le service public, les métiers, les modalités d'accès à la fonction publique et le sens du service public. Cette information pourrait être donnée également au niveau des demandeurs d'emplois.

Comment adapter le recrutement aux compétences nécessaires au service public ?
L'UNSA est attachée au principe d'occupation des emplois civils permanents par des fonctionnaires et au principe du concours comme mode de recrutement de droit commun des fonctionnaires, pour permettre à tous les citoyens un égal accès aux emplois publics, en fonction de leur diplôme, selon leur capacité et leurs compétences.
L'UNSA n'est pas défavorable au principe du recrutement sur titres, qui est déjà mis en œuvre pour le recrutement de fonctionnaires, ainsi qu'à l'adaptation des épreuves des concours d'accès à la fonction publique aux compétences recherchées (en mettant en place des épreuves de concours moins académiques et davantage professionnelles).

Proposition :

- L'UNSA est favorable à l'ouverture d'une réflexion sur un dispositif de pré-recrutement pour aider les jeunes financièrement pendant leurs études avec condition d'engagement.

Des parcours professionnels plus riches et diversifiés

Comment accompagner les évolutions professionnelles ?

Anticiper l'évolution de l'environnement professionnel et des métiers, et faire de l'accompagnement des transitions professionnelles une priorité en mettant en œuvre tous les moyens et les outils de la formation professionnelle :

- en généralisant le conseil en évolution professionnelle et l'accompagnement des agents dans l'élaboration de leur projet d'évolution professionnelle avec des « *conseillers mobilité carrière* » formés et en nombre suffisant pour répondre aux besoins des agents et de l'administration
- en s'appuyant sur tous les outils existants, pour faire évoluer les compétences des agents et élaborer et mettre en place les projets d'évolution professionnelle

Rendre les études d'impact sur les ressources humaines obligatoires en cas de projet de restructuration de service

Ouvrir le chantier de la gestion des âges

Renforcer le dialogue social avec les représentants des organisations syndicales

Comment faire évoluer la formation professionnelle pour mieux répondre aux besoins ?

- Octroyer des moyens suffisants à la formation professionnelle, notamment en mettant en place un financement dédié de la formation professionnelle et un financement spécifique du CPF
- Mettre partout en place des outils et des dispositifs de recueil de l'expression des besoins des agents publics (enquêtes régulières par le biais de questionnaires, dans le cadre d'entretiens individuels, etc.)

Comment favoriser l'affectation dans les territoires moins attractifs ?

L'UNSA réitère son attachement aux services publics de proximité, au plus près de toutes les populations, et répartis sur la totalité des territoires. L'affectation des agents publics dans les territoires les moins attractifs doit être priorité pour que les services publics soient en capacité de fonctionner normalement sur la totalité du territoire.

- Faire assumer aux employeurs publics leur responsabilité en matière d'attractivité des postes, en recherchant les causes aux difficultés de l'administration à pourvoir les postes dans ces territoires, et mettre en place des plans d'actions pour restaurer leur attractivité auprès des agents publics
- Créer des dispositifs de soutien et de reconnaissance destinés aux agents publics affectés dans ces territoires

Comment favoriser l'accès aux responsabilités et organiser la promotion ?

- Sanctuariser le rôle de la CAP dans le cadre des procédures de promotion
- Mettre en place une politique de gestion des ressources humaines, incluant une gestion des compétences

qui soit en mesure de reconnaître et de valoriser les acquis de l'expérience professionnelle

- Favoriser la transparence des procédures de promotion, en communiquant aux agents et aux organisations syndicales les critères d'évaluation de la valeur professionnelle des agents publics

Comment améliorer la mobilité ?

- Renforcer le rôle des CAP en les réunissant plus souvent (plusieurs fois dans l'année) afin de pourvoir rapidement les postes vacants
- Renforcer les dispositifs transversaux permettant un passage simplifié entre versants
- Unifier les régimes indemnitaires et les corps pour une même mission.

Des employeurs publics attentifs aux agents, à la qualité de vie au travail et à l'innovation

Comment favoriser la participation des agents à l'amélioration du service public ?

Comment favoriser la cohésion des collectifs de travail ?

- Rendre les agents acteurs de l'amélioration du service public et de la transformation de l'action publique, en les impliquant dans la définition des objectifs et en les associant à la détermination de l'organisation et du fonctionnement des services
- Systématiser la mise en place de lieux et de temps d'écoute pour recueillir les propositions des agents et faire émerger des idées innovantes. Pour l'UNSA, les idées proposées par les agents eux-mêmes peuvent permettre d'améliorer le fonctionnement des services. Les organisations syndicales sont alors systématiquement informées et associées à leur mise en œuvre.
- Faire participer les agents à la formalisation des projets stratégiques et des projets de service
- Expérimenter et développer des outils d'évaluation du fonctionnement des services par les agents
- Reconnaître régulièrement l'engagement et l'investissement professionnel des agents et des collectifs de travail
- Supprimer toute forme de rémunération individuelle au mérite, mais initier des démarches d'expérimentation de compléments indemnitaires collectifs pour récompenser la réussite à de projets d'équipes et /ou en cas d'atteinte collective des objectifs fixés
- Développer une culture des collectifs de travail favorisant l'expression des agents et la cohésion des collectifs, notamment par la formation initiale et continue des cadres à un management bienveillant, à la qualité de vie au travail, et au dialogue social
- Mettre en place des plans d'actions en faveur de la qualité de vie au travail
- Sanctionner les comportements inappropriés et toute forme de discrimination, de harcèlement et de violence

Comment améliorer les conditions de travail ?

Créer les conditions d'un équilibre entre la perception par les agents des contraintes qui leurs sont imposées, et la perception qu'ont les agents des ressources dont ils disposent pour y faire face :

- des effectifs suffisants pour faire face à la charge habituelle de travail
- des agents correctement formés pour accomplir leurs missions
- des dispositifs de régulation en cas de pic d'activité et d'intensification du travail
- des modalités d'organisation du temps de travail respectueuses de la vie personnelle des agents
- des conditions de travail sans conflits de valeurs ni conflits éthiques

Mettre à disposition des agents un environnement de travail adapté qui respecte leur dignité (handicap, gestion des âges...), qui soit conforme à la réglementation applicable (hygiène, sécurité...), et bien équipé (matériel et applications informatiques, matériels et outils récents, tout approprié aux besoins et correctement entretenu)

Formaliser les missions de chaque agent, les activités et leur niveau de responsabilités tout en veillant à laisser une autonomie à chacun

Investir sur la qualité de vie au travail, et notamment développer les lieux de convivialité et faciliter les temps d'échanges informels entre les agents

Faire du télétravail une réalité pour chaque agent public qui le souhaite, sous réserve que les fonctions soient compatibles

Mettre en place des dispositifs d'écoute, de prévention, d'alerte et de médiation (pour prévenir les risques psychosociaux, en cas de difficultés relationnelles entre agents, pour régler les problématiques liées à l'équilibre entre vie privée et vie professionnelle...)

Une offre de service ressources humaines renforcée

Quelles sont les attentes par rapport aux gestionnaires ressources humaines ?

Prendre part au dialogue social local, dans le respect des instances paritaires et du rôle des représentants du personnel et des organisations syndicales

Une contribution active à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, en lien notamment avec les encadrants de proximité

Des actions en faveur de la formation professionnelle et de la construction des parcours professionnels des agents publics :

- en appui et en conseil aux agents dans le cadre de la construction de leur projet d'évolution professionnelle
- en participant à l'identification des besoins en matière de formation professionnelle, notamment dans le cadre de la transition au numérique et de la transformation de l'action publique
- en étant un relais de l'offre de formation auprès des agents

Être un acteur de la gestion des âges, dans le cadre d'une approche transversale (santé au travail/adaptation de l'environnement de travail/gestion des compétences/formation professionnelle, etc.)

Agir en matière de santé, de sécurité et d'hygiène au travail :

- assurer le suivi et la mise à jour du Document Unique d'Évaluation des Risques Professionnels
- contrôler l'application de la réglementation relative au temps de travail
- élaborer et mettre en œuvre des plans d'action en matière de qualité de vie au travail

Dans le cadre de l'évolution des métiers et de la réglementation, participer à l'anticipation des besoins matériels des agents

Veiller au respect de la diversité, de l'égalité professionnelle et à la lutte contre toute forme de discrimination.

Comment tirer pleinement parti du numérique dans la gestion des ressources humaines ?

Il est nécessaire d'apporter des garanties aux agents sur le respect des données individuelles et de leur vie privée, dans le cadre du traitement et de l'exploitation des données les concernant :

- pas de détournement des données pour contrôler abusivement les agents et leur activité
- en respectant la confidentialité des données, en s'interdisant de les diffuser et de les céder à des tiers
- en donnant la possibilité aux agents de disposer d'un droit d'accès, de modification, de rectification ou de suppression de certaines données qui les concernent

Généraliser le déploiement des matériels et des applications informatiques qui ont fait leurs preuves, par exemple par leur efficacité ou leur simplicité d'utilisation. Pour l'UNSA, la transition numérique doit être un moyen pour rendre plus simples et plus accessibles les outils informatiques.

L'UNSA estime que la création d'un espace numérique individuel pour tous les agents publics est une démarche positive, pour mettre à disposition des informations, des données et des services concernant leur situation (bulletins de salaires, dossier individuel, données du compte individuel de retraite, etc.)

Sur le plan de la vie sociale, créer un espace de type réseau social interne sur les espaces intranet, pour proposer des services quotidiens utiles aux agents publics (covoiturage, etc.)



CONGRÈS FNCDG 2018
PALAIS ATLANTIA - LA BAULE
MERCREDI 6, JEUDI 7 & VENDREDI 8 JUIN