

Sujets d'examens

UM1, IPAG, MAP, 2013-2014, semestre 2

Les sujets sont fournis à titre indicatif et ne sauraient engager l'équipe pédagogique sur un type précis de sujet

PARTIEL

17 AVRIL 2014

9h-13h

IPAG - M.A.P.

2 sem.

CULTURE GENERALE

M. Laurent FABRE:

Rationnel et irrationnel dans le monde moderne

AUCUN DOCUMENT AUTORISE

Partiel M. Marty

M.A.P.

2 sem.

PARTIEL
15 AVRIL 2014
09h-12h-SALLE 109
IPAG - M.A.P.

DROIT PUBLIC

M. Nicolas MARTY:

"La protection des droits fondamentaux dans la Constitution de la Vème République"

AUCUN DOCUMENT AUTORISE

RAP

Porteur 2^e Semestre Session
le 14/4/14. Sujet donné par M. DRAIN
Sebastien

NOTE DE SYNTHÈSE

Gestion des ressources humaines territoriales et dispositif 2007

EN 3 HEURES

2^e sem.

SUJET :

Votre Département, (ici dénommé « D »), mène une politique dynamique en matière de formation pour ses agents. Plus largement, l'évolution de la carrière des agents, leur mobilité notamment, sont au cœur des préoccupations de votre Direction des Ressources Humaines (DRH).

Deux lois viennent d'être votées, l'une relative à modernisation de la fonction publique, l'autre relative à la fonction publique territoriale.

En tant qu'attaché au sein de la DRH, votre directeur vous demande de rédiger une note présentant les grandes lignes de ces textes au regard de ces deux axes de réflexion, à l'aide des seuls éléments contenus dans le dossier ci-joint.

DOCUMENTS JOINTS :

- DOCUMENT N° 1 : "La loi relative à la fonction publique territoriale"
Suzanne Grandpeix
Association des Maires de France 14 mars 2007 Page 3
- DOCUMENT N° 2 : "Fonction publique : Déontologie, formation... ce que change la loi "
La Gazette des communes - 29 janvier 2007
Page 9
- DOCUMENT N° 3 : "Catégorie C : Une réforme d'envergure pour près de 80% des agents"
La Gazette des communes - 6 novembre 2006
Page 11
- DOCUMENT N° 4 : "Une réforme qui à le mérite d'exister"
La Gazette des communes - 12 février 2007
Page 14

30p

DOCUMENT N° 5 : "Loi de modernisation : ce qu'elle change pour la FPT !"
La lettre du cadre territorial n°33 - 1^{er} mars 2007

Page 20

DOCUMENT N° 6 : "Une loi de dénaturation de la fonction publique"
Les dispositions institutionnelles de la loi du 19 février 2007 relative à
la fonction publique territoriale
*JCP – La Semaine juridique, éditions Administratives et collectivités
territoriales n° 12 - 19 mars 2007*

Page 24

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe, de syntaxe ou d'expression.
- Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies : pas de signature (signature à apposer uniquement dans le coin gommé de la copie à rabattre) ou nom, grade, même fictifs. Seuls la date du concours et le destinataire, (celui-ci est identifié dans l'énoncé du sujet), peuvent être portés sur la copie.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.

La loi relative à la fonction publique territoriale.

14/03/2007

Auteur : Suzanne Grandpeix

Annoncée depuis quatre ans, devant le Parlement depuis mars 2006, la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale a été publiée au Journal officiel du 21 février.

Les mesures relatives à la formation professionnelle des agents territoriaux

Le volet relatif à la formation est particulièrement important dans cette loi, affirmant la formation professionnelle tout au long de la vie des agents territoriaux. Celle-ci vise à favoriser la carrière et la mobilité des fonctionnaires.

La formation d'intégration est désormais dispensée aux agents de toutes catégories et des actions de professionnalisation sont effectuées notamment à l'occasion de l'affectation dans un poste de responsabilité. Les fonctionnaires sont astreints à suivre ces actions de formation.

S'y ajoutent la formation de perfectionnement, dispensée en cours de carrière, la formation de préparation aux concours et examens professionnels de la fonction publique, la formation personnelle suivie à l'initiative de l'agent ainsi que les actions de lutte contre l'illettrisme et pour l'apprentissage de la langue française. Les agents en bénéficient sous réserve de l'intérêt du service.

Un livret de formation est d'ailleurs instauré pour chaque agent afin de retracer les formations et bilans de compétence suivis par chacun.

Cette loi instaure également un droit individuel à la formation (DIF) calqué sur le secteur privé. Le DIF d'une durée de 20 heures par an, cumulables sur 6 ans, peut s'exercer en totalité ou en partie pendant le temps de travail contre le versement d'une allocation de formation. Ces actions de formation, à l'initiative de l'agent en accord avec l'autorité territoriale, doivent être inscrites sur le plan de formation.

Les frais de formation sont à la charge de l'autorité territoriale.

Les formations professionnelles et les bilans de compétence suivis par l'agent tout au long de sa carrière peuvent lui permettre de réduire la durée des formations obligatoires ou celles requises dans le cadre de la promotion interne.

De même, les fonctionnaires peuvent être dispensés d'une partie des formations obligatoires lorsqu'ils ont suivi une formation sanctionnée par un titre ou un diplôme reconnu par l'Etat ou à raison de la reconnaissance de leur expérience professionnelle.

Cette loi introduit le congé pour validation des acquis de l'expérience ainsi que le congé pour bilan de compétences.

Les institutions de la fonction publique territoriale

- Le Conseil supérieur de la Fonction publique territoriale (CSFPT)

Son rôle consultatif est renforcé : il est qualifié d' « instance représentative de la fonction publique territoriale » et, en son sein, « les représentants des collectivités territoriales forment un collège des employeurs publics territoriaux qui est consulté par le Gouvernement sur toute question relative à la politique salariale ou à l'emploi public territorial ».

Outre les lois, il est également saisi pour avis sur les ordonnances.

En revanche, il n'est plus chargé de constituer une documentation et tenir à jour les statistiques d'ensemble sur la FPT.

- Le Centre national de la Fonction publique territoriale (CNFPT)

Ses missions sont considérablement modifiées.

Il est **recentré sur la formation**, et son rôle en la matière est maintenu.

La loi lui attribue maintenant des missions qu'il assurait déjà et qui présentent un lien certain avec la formation : ce sont la reconnaissance de l'expérience professionnelle, le suivi des demandes de validation des acquis de l'expérience et la gestion de l'observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences.

Par ailleurs, pour les fonctionnaires de catégorie A supérieure (administrateurs, conservateurs et ingénieurs en chef), il continue d'assurer l'organisation des examens et des concours, la publicité des créations et vacances d'emplois, la bourse des emplois, la prise en charge des fonctionnaires privés d'emplois, le reclassement pour inaptitude physique.

Mais, pour toutes les autres catégories de fonctionnaires, il « perd » l'organisation des autres concours de catégories A et B qu'il assurait jusqu'alors ainsi que la bourse des emplois, la prise en charge des fonctionnaires privés d'emploi et les reclassements pour inaptitude physique : il revient maintenant aux centres de gestion d'assurer ces missions.

• **Les centres de gestion**

Leurs missions, tant obligatoires que facultatives, sont fortement accrues.

S'agissant de leurs missions obligatoires : désormais, les centres de gestion sont chargés d'organiser l'essentiel des concours et examens professionnels, à l'exception de ceux de niveau supérieur, qui restent de la compétence du CNFPT et de ceux de catégorie C que les collectivités non affiliées aux centres de gestion peuvent continuer d'organiser elles-mêmes.

Ils assurent maintenant pour les fonctionnaires de toutes catégories, à l'exception des « A + », la publicité des listes d'aptitude, des vacances d'emplois, des tableaux d'avancement, les prises en charge des fonctionnaires privés d'emploi, les reclassements pour inaptitude physique.

Leur rôle en matière d'information sur l'emploi public territorial est précisé : ils doivent assurer une mission générale d'information, y compris sur l'emploi des personnes handicapées, établir un bilan de la situation de l'emploi et élaborer des perspectives à moyen terme.

Il convient d'ajouter à cette liste le versement, aux collectivités employant moins de 50 agents, d'une somme égale au montant des charges salariales afférentes aux autorisations spéciales d'absence des responsables syndicaux.

Les dispositions concernant leurs missions facultatives sont précisées et complétées.

En matière de retraite : ils peuvent, pour le compte des collectivités, assurer toute tâche en matière de retraite et d'invalidité et « recueillir, traiter et transmettre » aux régimes de retraite les données relatives à la carrière et aux cotisations des agents. Ils apportent leur concours aux régimes de retraite pour la mise en œuvre du droit à l'information des actifs sur leurs droits à la retraite.

En matière d'hygiène et de sécurité : ils peuvent, pour les collectivités qui en font la demande, mettre à leur disposition des agents chargés de la fonction d'inspection.

En matière d'action sociale et de services sociaux en faveur des agents : ils peuvent souscrire des contrats-cadres leur permettant de bénéficier de prestations d'action sociale mutualisées et de prestations dans les domaines de la santé et de la prévoyance.

Les contrats d'assurance « risques statutaires » que les centres de gestion peuvent souscrire pour le compte des collectivités pourront couvrir également les risques encourus pour les agents non titulaires.

Enfin, ils peuvent assurer la gestion administrative des comptes épargne temps.

Ils doivent s'organiser au niveau régional ou interrégional.

Tout organisme national de gestion ayant été exclu par le Parlement, les centres de gestion, dont les compétences ont été étendues, notamment en matière de concours et examens professionnels de niveau A, sont invités à s'organiser au niveau au moins régional. Ils élaborent à cet effet une charte qui désigne parmi eux un centre coordonnateur. La charte est transmise par le centre de gestion coordonnateur au préfet de région dans un délai de six mois à compter de la publication de la

présente loi. A défaut de transmission dans ce délai, le centre de gestion du département chef-lieu de région devient le centre coordonnateur.

Ces centres coordonnateurs sont obligatoirement compétents pour : l'organisation des concours et examens, la publicité des créations d'emplois, la prise en charge des fonctionnaires privés d'emplois, les reclassements pour inaptitude physique pour la catégorie A.

• **La compensation financière des transferts**

Le CNFPT devra compenser les charges résultant des missions transférées aux centres de gestion. Pour déterminer les modalités de transfert et le montant de la compensation financière, des conventions devront être conclues entre le CNFPT et les centres de gestion coordonnateurs. Ces conventions devront être conclues dans le délai d'un an à compter de la publication d'un décret prévoyant une convention type. A défaut, les modalités de transfert et le montant des compensations seront déterminés par décret.

NB : M. HORTEFEUX a indiqué à plusieurs reprises qu'il excluait toute augmentation des taux maximum de cotisation au CNFPT et aux centres de gestion. Il a fait valoir que d'importantes économies devraient résulter de l'extension des concours sur titres à la place des concours sur épreuves.

• **Les conférences**

La loi prévoit deux types de conférences.

D'une part des conférences régionales, réunies au moins annuellement par les centres de gestion coordonnateurs, afin d'assurer une coordination en matière d'emploi public territorial et d'organisation des concours. Elles associent les centres de gestion et des représentants des collectivités non affiliées ; de plus, les délégations régionales et interdépartementales du CNFPT et les organisations syndicales siégeant au CSFPT participent à cette conférence pour toute question relative à la formation des agents territoriaux.

D'autre part une conférence nationale qui réunit, au moins une fois par an, l'ensemble des centres de gestion coordonnateurs.

L'hygiène, la sécurité et la médecine préventive

Un chapitre de la loi statutaire sur la fonction publique territoriale leur est maintenant consacré.

Un fondement législatif est donné à l'application dans les collectivités locales de la partie du code du travail qui concerne l'hygiène et la sécurité et aux dispositions réglementaires spécifiques.

S'agissant de la médecine professionnelle, ces nouvelles dispositions se substituent aux articles du Code des communes, désormais abrogés.

Toutefois, sont maintenues en vigueur les dispositions du Code des communes concernant la surveillance médicale des agents à l'embauche et annuellement, en attendant la publication du décret en Conseil d'Etat qui doit préciser les modalités et la périodicité de la surveillance médicale.

S'agissant de la désignation par l'autorité territoriale d'un agent chargé de la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité (« ACMO »), elle fait maintenant l'objet d'une disposition de la loi statutaire. Cet article précise que cet agent peut être mis à disposition, pour tout ou partie de son temps, par une commune, l'EPCI dont est membre la commune ou le centre de gestion : ces dispositions devraient permettre de répondre aux difficultés rencontrées dans les petites communes.

Les dispositions diverses relatives à la gestion des agents territoriaux

Elles sont très nombreuses.

• **Agents sur contrats à durée indéterminée**

En cas de changement d'emploi au sein de la même collectivité, le bénéfice du CDI leur est maintenu à la condition qu'ils continuent d'exercer des fonctions de même nature.

Ils pourront être mis à disposition dans les cas suivants :

- pour les agents d'une collectivité territoriale : auprès d'un établissement public qui lui est rattaché, d'un EPCI dont elle est membre, d'un établissement public rattaché à l'EPCI dont elle est membre ;
- pour les agents d'un établissement public : auprès de la commune de rattachement
- pour les agents d'un EPCI : auprès de l'une des communes membres ou de l'un des établissements publics qui lui est rattaché.

Un décret en Conseil d'Etat devra déterminer les conditions dans lesquelles la rémunération des agents en CDI pourra évoluer et celles dans lesquelles ils pourront être mis à disposition.

• Nouveaux cas de recrutement de non titulaires

Dans les communes de moins de 1 000 habitants, il est maintenant possible de confier le secrétariat de mairie à un agent non titulaire, quelle que soit la durée du temps de travail.

Dans les communes de moins de 2 000 habitants et les groupements de communes de moins de 10 000 habitants, il est possible de nommer un non titulaire « lorsque la création ou la suppression d'un emploi dépend de la décision d'une autorité qui s'impose à la collectivité en matière de création, de changement de périmètre ou de suppression d'un service public ».

• Création d'un comité technique paritaire (CTP) commun à un EPCI et aux communes membres

Elle peut être décidée par délibérations concordantes des organes délibérants d'un EPCI à fiscalité propre et des communes adhérentes.

• Mutations après formation

Lorsqu'une mutation intervient dans les trois années qui suivent la titularisation d'un agent, la collectivité d'accueil devra (sauf accord de la collectivité d'origine) verser à cette dernière une indemnité correspondant, d'une part, à la rémunération perçue par l'agent pendant sa formation obligatoire, d'autre part, au coût de la formation.

• Seuils de création des emplois fonctionnels

Les seuils d'emplois fonctionnels sont abaissés dans les communes et les EPCI à fiscalité propre : dans les communes, le seuil de création de l'emploi de directeur général des services est abaissé à 2 000 habitants (au lieu de 3 500 actuellement) et celui des emplois de directeur et de directeur général des services techniques à 10 000 habitants (au lieu de 20 000) ; dans les EPCI à fiscalité propre, le seuil de création de l'emploi de directeur des services est fixé à 10 000 habitants (au lieu de 20 000) et celui de l'emploi de directeur général des services techniques à 10 000 habitants (au lieu de 80 000).

• Prise en compte de l'expérience professionnelle

L'expérience professionnelle peut être prise en compte dans les épreuves des concours et pour l'inscription au choix sur une liste d'aptitude à la promotion interne.

• Ratios d'avancement fixés par l'autorité territoriale

Il appartient désormais à l'assemblée délibérante (après avis du CTP) de fixer le pourcentage maximum de fonctionnaires pouvant être promus au grade supérieur. Le cadre d'emplois des agents de police municipale est toutefois excepté de cette règle.

• **Emplois spécifiques**

Les titulaires d'un emploi spécifique de catégorie A, qui possèdent un diplôme de niveau licence ainsi que 15 années de carrière dans un emploi spécifique, sont intégrés, à leur demande, dans une filière de la fonction publique, dans des conditions qui seront fixées par décret.

• **Limite d'âge des titulaires d'emplois de direction recrutés par la voie du recrutement direct**

La limite d'âge peut être portée au-delà de 65 ans (dans la limite de 18 mois) jusqu'au renouvellement de l'assemblée délibérante de la collectivité employeur.

• **Cas de maintien de régimes indemnitaires ou des avantages collectivement acquis**

Maintien de leurs régimes indemnitaires antérieurs aux fonctionnaires transférés dans un syndicat mixte lorsqu'ils bénéficiaient de régimes plus favorables dans une commune ou un EPCI membre du syndicat mixte.

Maintien des régimes indemnitaires plus favorables et, à titre individuel, des avantages collectivement acquis, aux agents des EPCI qui fusionnent.

Maintien, à titre individuel, des avantages collectivement acquis aux agents affectés d'une collectivité locale à un établissement public qui lui est rattaché et aux agents affectés d'un établissement public vers sa collectivité de rattachement.

Maintien au profit des fonctionnaires de l'Etat, détachés ou intégrés dans un cadre d'emplois territorial dans le cadre de la loi de décentralisation du 13 août 2004, de leurs avantages indemnitaires individuellement acquis.

• **Mises à disposition de services ou parties de services entre EPCI et communes membres**

Les agents territoriaux affectés au sein de services ou parties de services mis à disposition sont de plein droit mis à disposition de l'autorité territoriale compétente.

• **Transfert de service ou partie de service d'un CCAS à un CIAS**

Lorsque des compétences des centres communaux d'action sociale de communes membres d'un EPCI sont transférées au centre intercommunal d'action sociale de cet EPCI, le transfert des services ou des parties de service s'effectue comme dans le cas d'un transfert de compétence d'une commune à un EPCI. S'agissant des biens, le transfert s'effectue selon les règles applicables aux transferts de compétence d'une collectivité à une autre.

NB : ces nouvelles dispositions ne permettent pas de résoudre le problème des transferts des CCAS vers les EPCI, lorsqu'il n'existe pas de CIAS.

• **Modification du nombre d'heures de service hebdomadaires afférent à un emploi à temps non complet**

Une modification, qui n'excède pas 10 % du temps de service hebdomadaire et qui ne fait pas perdre le bénéfice de l'affiliation à la CNRACL, n'est pas assimilée à la suppression d'un emploi.

NB : au delà de 10 %, la modification est toujours assimilée à la suppression de l'emploi suivi de la création d'un autre emploi d'une durée hebdomadaire différente. Le fonctionnaire peut refuser ce nouvel emploi.

- **Compensation financière de congés non pris**

Un décret doit déterminer les conditions dans lesquelles une telle compensation serait possible. Cette disposition met fin à une interdiction jusqu'à présent absolue.

- **Remboursement par les centres de gestion du coût des autorisations spéciales d'absence syndicales aux collectivités employant moins de 50 agents**
- **Avancement des responsables syndicaux déchargés de service ou mis à disposition**

La règle de l'avancement sur la base de l'avancement moyen des fonctionnaires du même cadre d'emplois ou emploi est applicable non seulement aux fonctionnaires bénéficiant d'une décharge totale de service pour l'exercice de mandats syndicaux mais aussi à ceux qui sont mis à disposition. La décharge de service est totale lorsque l'agent n'a plus d'obligation de service, en tenant compte des autorisations d'absence dont il bénéficie et des congés annuels et pour formation syndicale.

- **Mises à disposition des organisations syndicales**

Lorsque n'est pas prononcée une mise à disposition à laquelle une organisation syndicale peut prétendre, cette dernière perçoit une somme égale au coût de la rémunération nette du nombre d'agents correspondant à celui des mises à disposition non prononcées. La somme correspondante est prélevée sur la dotation particulière de la dotation globale de fonctionnement.

- **Action sociale en faveur des agents territoriaux**

Les assemblées délibérantes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics doivent prendre une **délibération** qui détermine « le type des actions et le montant des dépenses » que la collectivité ou l'établissement public entend engager pour la réalisation des prestations d'action sociale ainsi que les modalités de leur mise en œuvre.

Les dépenses afférentes à ces prestations font désormais partie des dépenses obligatoires des communes, des départements et des régions.

- **Suppressions d'emploi**

La contribution versée par les collectivités aux centres de gestion ou au CNFPT pour la prise en charge des fonctionnaires privés d'emploi est due pour les agents qui ne retrouvent pas d'emploi après détachement, après disponibilité d'office ou après disponibilité de droit pour raison familiale.

- **Egalité professionnelle entre les femmes et les hommes**

Une négociation est conduite entre l'autorité territoriale et les organisations syndicales afin de promouvoir l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes en matière de recrutement, de rémunération, de formation, de promotion, et de mobilité. L'autorité territoriale arrête un plan pluriannuel pour l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois d'encadrement, soumis au CTP.

- **Partenariats avec La Poste**

La loi du 2 juillet 1990 d'organisation du service public postal, qui prévoit que La Poste doit contribuer, au moyen de son réseau de points de contact, à l'aménagement et au développement du territoire national, notamment par la conclusion de partenariats locaux est complétée par une disposition indiquant que les conditions dans lesquelles les agents titulaires et non titulaires exercent tout ou partie de leurs fonctions dans ce cadre, sont définies par une convention, qui précise notamment la nature des fonctions que l'agent est appelé à exercer.

L'ÉVÉNEMENT

FONCTION PUBLIQUE

Déontologie, formation... ce que change la loi

Des deux projets de loi de modernisation, de la fonction publique, et de la fonction publique territoriale, c'est finalement le premier dont le sort se trouve scellé le plus rapidement, puisqu'il a été adopté définitivement, le 23 janvier, par les députés (2), sans modification. En revanche, le second, relatif à la FPT et porté par le ministre délégué aux Collectivités territoriales, Brice Hortefeux, sera soumis à l'Assemblée nationale le 15 février. Pour autant, nombre de mesures de la loi votée la semaine dernière auront un effet immédiat sur la carrière des territoriaux.

Mobilité interfonctions publiques. La première d'entre elles concerne la mise à disposition, avec des modifications visant à encourager la mobilité. Sont ainsi prévus une extension de celle-ci aux trois fon-

■ Le texte soutenu par le ministre de la Fonction publique a été voté par les députés, dans les mêmes termes que le Sénat (1).

■ Mise à disposition, cumul d'activités... plusieurs mesures concernent aussi la FPT.

tions publiques, un remboursement systématique par l'employeur de la rémunération de l'agent mis à disposition auprès d'une autre collectivité ou d'un établissement public, ainsi que l'instauration d'une convention entre l'administration d'accueil et celle d'origine. Le Sénat avait introduit la mise à disposition à temps partagé qui permettra de cumuler deux mi-temps, «au sein d'une mairie et d'un hôpital», a indiqué, à titre d'exemple, le ministre de la Fonction publique.

Autre changement notable: la simplification des dispositions sur le

cumul d'activités. L'interdiction d'exercer une activité privée lucrative, quelle qu'en soit la nature, demeure, mais avec des dérogations. Un fonctionnaire ou un agent non titulaire de droit public peut ainsi créer ou reprendre une entreprise pendant un an, à compter de la date de création ou de reprise, tout en continuant à travailler au sein de la collectivité à temps plein ou à temps partiel (qui lui sera accordé de plein droit). Cette durée peut être reconduite une année au maximum.

En outre, un dirigeant de société, ou d'association, lauréat à un concours de la fonction publique ou recruté comme agent non titulaire peut, toujours pour la même durée, continuer à exercer son activité privée. Il est également possible de mener une activité, lucrative ou non, auprès d'une personne ou d'un organisme public ou privé, à la condition que celle-ci soit compatible avec les fonctions confiées au fonctionnaire ou à l'agent, et n'affecte pas son travail.

Enfin, tous pourront détenir des parts sociales dans une entreprise, sans cependant pouvoir participer aux organes de direction de cette

CALENDRIER	
7 juin 2005	Un avant-projet de loi est présenté au CSFP.
Du 27 au 29 juin 2006	Un projet de loi de modernisation de la fonction publique est voté en première lecture à l'Assemblée nationale.
21 décembre	Le texte est examiné par le Sénat, toujours en première lecture.
17 janvier 2007	La commission des lois de l'Assemblée nationale l'adopte sans modification.
23 janvier	Adoption définitive.

dernière, et produire des œuvres de l'esprit, dans le respect des mesures relatives au droit d'auteur des agents publics.

Trois ans d'incompatibilité. Les règles de déontologie ont, elles aussi, subi un toilettage en profondeur. Jusqu'alors, chacune des trois fonctions publiques «possédait» une commission de déontologie. Désormais, il n'en existera qu'une seule, dont la composition a été modifiée. Elle sera chargée d'apprécier la compatibilité de toute activité lucrative, salariée ou non, dans une entreprise ou un organisme privé, ou toute activité professionnelle libérale avec les fonctions exercées par une personne ayant cessé ses fonctions au cours des trois années précédant le début de cette activité. Ce dernier point est à souligner, puisque le délai d'incompatibilité

Satisfaction... et vigilance

La satisfaction est grande, pour le ministre de la fonction publique, Christian Jacob, selon qui «la loi va permettre de rendre plus souple la gestion des ressources humaines». Un avis que ne partage pas Bernard Derossier, député (PS) du Nord. Lors des débats en séance, celui-ci a considéré que «le texte passait à côté des véritables problèmes et n'était qu'un simple ajustement». Il a également regretté que la réforme ait abouti à deux textes: «Nous aurions gagné à examiner un grand texte d'ensemble.» Pour sa part, Maxime Gremetz, député (PC) de la Somme, a jugé que «l'intuitu était plus prometteur que son contenu.» Parmi les premières réactions, la Mutuelle de la fonction publique, associée à la CGT, la CDFP, FO, Unsa et la FSU, s'est réjouie de «l'étape fondamentale» ainsi franchie en matière de protection sociale complémentaire, mais assure qu'elle «demeure vigilante» dans l'attente des décrets d'application.

entre l'exercice des fonctions de contrôle ou de responsabilité dans l'administration et dans le secteur privé, communément appelé « pantouflage », était, avant cette modification, de cinq ans. Précisons que l'administration est liée par l'avis rendu par la commission.

Les sénateurs avaient décidé, en décembre 2006, de supprimer deux mesures initialement inscrites dans le texte: le délit de non-saisine sanctionnant l'exercice d'un emploi privé, sans que la commission de déontologie ait été au préalable consultée, et le fait qu'un fonctionnaire ayant reçu un avis favorable de cette autorité ne puisse plus faire l'objet d'une condamnation pénale pour prise illégale d'intérêts.

Garantir la solidarité. La loi introduit, par ailleurs, de nombreuses dispositions communes, pour certaines, avec le projet de loi relatif à la FPT. Ainsi, sont instaurés le droit individuel à la formation, la reconnaissance de l'expérience professionnelle, ainsi que les congés pour la validation des acquis de l'expérience et le bilan de compétences. De même, l'action sociale est consacrée par les deux textes. La loi « Jacob » en donne une définition légale et précise qu'elle « vise à améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles ». Autre point à relever: la protection sociale complémentaire. Un article prévoit en effet la possibilité, pour les employeurs, « de contribuer au financement des garanties de celle-ci, auxquelles les agents qu'ils emploient souscrivent ». Cette partici-

pation ne peut exister que pour les contrats et les règlements qui garantissent la mise en œuvre des dispositifs de solidarité entre les bénéficiaires, actifs ou retraités.

Tester l'entretien d'évaluation.

Le ministre de la Fonction publique avait fait part de son intention de remplacer le système de la notation par un entretien d'évaluation (X). C'est chose faite, ou presque, puisqu'une expérimentation de ce dispositif va être établie, durant trois ans, dans les administrations volontaires de la fonction publique de l'Etat. Le ministre n'exclut pas d'étendre cette expérimentation aux deux autres fonctions publiques. La prolongation de l'habilitation donnée au gouvernement pour procéder par ordonnance à l'adoption du Code général de la fonction publique a été également confirmée.

Une autre mesure intéresse la fonction publique territoriale, les gestionnaires des ressources humaines en particulier. Elle concerne l'application rétroactive, au 1^{er} novembre 2006, de la réforme de la catégorie C (lire l'encadré ci-dessous). Il reste à attendre la promulgation de la loi, même si Christian Jacob a d'ores et déjà annoncé, lors de son intervention en séance, « que la plupart des décrets nécessaires à son application sont déjà prêts ».

Estelle Mollet

[1] Les sénateurs ont examiné le projet de loi le 21 décembre 2006.
[2] Le groupe socialiste s'est abstenu et le groupe des députés communistes et républicains a voté contre ce texte.
[3] Lire « La Gazette » du 1^{er} janvier 2007, p. 48.

La réforme de la catégorie C est imminente

Christian Jacob avait annoncé, à la fin de 2006, que la réforme de la catégorie C, dont les décrets d'application sont publiés au « Journal officiel » du 29 décembre 2006, s'appliquerait de manière rétroactive. D'où l'insertion dans le projet de loi d'une disposition prévoyant la rétroactivité des grilles indiciaires au 1^{er} novembre 2006. Celle-ci ne pouvait toutefois s'appliquer qu'après la promulgation de la loi. Cette dernière est imminente. Aussi, les reclassements et les convocations des commissions administratives paritaires qui doivent être consultées pourront être effectués rapidement.

CATÉGORIE C

Une réforme d'envergure pour près de 80% des agents

Un an environ après une première réforme qui s'est traduite notamment par la fusion des échelles 2 et 3 et la suppression du 11^e échelon, la catégorie C s'apprête à connaître une nouvelle grande réforme. Les mesures prises modifient non seulement l'organisation des carrières des agents relevant de cette catégorie, mais également la structure de celle-ci. Présentée lors du Conseil supérieur de la FPT du 27 septembre, cette refonte a recueilli l'aval de ses membres, excepté certaines organisations syndicales (lire l'encadré, p. 19). Elle serait applicable dès le 1^{er} décembre 2006, ce qui n'est pas pour rassurer les gestionnaires des

- Plusieurs cadres d'emplois disparaissent, tandis que d'autres sont restructurés.
- Les quotas d'avancement sont supprimés et un 11^e échelon réapparaît.
- Applicable à la fin de l'année, cette refonte ne fait pas l'unanimité.

ressources humaines, en raison de l'impact financier (lire les réactions ci-dessous).

Toilette. C'est la catégorie tout entière qui voit son architecture modifiée avec la restructuration de l'ensemble de ses cadres d'emplois. Tout d'abord, sept d'entre eux sont

toiletés. Il s'agit des cadres d'emplois des agents de maîtrise, des opérateurs des activités physiques et sportives, des agents sociaux, des agents spécialisés des écoles maternelles (Atsem), des auxiliaires de soins, des auxiliaires de puériculture et des gardes champêtres. A l'exception du cadre d'emplois

des agents de maîtrise, qui passe de trois à deux grades, tous comptent désormais trois ou quatre grades. A titre d'exemple, celui des Atsem, qui comportait deux grades, en possède maintenant trois. Parallèlement, les missions de plusieurs de ces cadres sont modifiées. Les agents sociaux peuvent remplir des missions d'accueil et de renseignement du public des services sociaux. Quant aux Atsem, elles peuvent également être chargées de la surveillance des très jeunes enfants dans les cantines, ainsi que de l'assistance des personnels d'animation pour l'exercice, en journée, des mêmes missions dans les centres de loisirs, en dehors du domicile parental des très jeunes enfants.

Fusion. Par ailleurs, onze cadres d'emplois sont appelés à disparaître. Ceux des agents et des adjoints administratifs seront fusionnés au sein du cadre d'emplois des adjoints administratifs. Les agents des services techniques, les aides médico-techniques, les agents techniques, les agents de salubrité et les gardiens d'immeuble seront regroupés dans le cadre d'emplois des adjoints techniques. Les agents du patrimoine et les agents qualifiés du patrimoine ne feront plus qu'un, au sein d'un cadre d'emplois des adjoints du patrimoine. Et le cadre d'emplois des adjoints d'animation remplacera ceux des agents et des adjoints d'animation. De fait, les missions de

Ce qu'ils en pensent

«Un manque de visibilité»



Jean-Jacques Roux, DGA en charge des ressources humaines à Toulouse

«Cette réforme est une très bonne nouvelle pour le pouvoir d'achat des agents de catégorie C. Celle de l'année passée n'avait eu que très peu d'incidence sur les salaires. En revanche, elle impactera à nouveau la masse salariale. Je regrette donc le manque de visibilité de toutes ces réformes que nous engrangeons

année après année. Demain, que représenteront réellement, sur le plan financier, le droit individuel à la formation et l'instauration des ratios "promus-promouvables" ? On nous demande d'avoir une gestion des RH à moyen terme et nous sommes incapables de connaître le court terme.»

«Des problématiques de gestion»



Brigitte Ruyer, directrice des ressources humaines au conseil général de la Moselle

«Après une première réforme fin 2005, une nouvelle va donc concerner les mêmes cadres d'emplois. A l'évidence, les problématiques de gestion ne sont pas prises en compte. D'autant que cette réforme va s'appliquer immédiatement en nous imposant de revenir rétroactivement sur la paie des agents. Il aurait été

préférable de fixer une date d'entrée en vigueur décalée pour nous permettre de nous y préparer. Surtout, elle intervient au moment où nous devons prendre en charge la gestion des TOS. Il nous faudra donc assurer leur reclassement, le rectorat nous ayant déjà indiqué qu'il ne l'effectuerait pas.»

«La négociation salariale ne peut se limiter à l'évolution de la valeur du point d'indice»

Pourquoi cette réforme ?

Cette réforme, qui restructure en profondeur la catégorie C, est la transposition à la fonction publique territoriale (FPT) du protocole salarial signé le 25 janvier 2006. La négociation salariale ne peut se limiter à l'évolution de la valeur du point d'indice. Il convenait donc de prendre en considération les parcours professionnels des agents et de développer leur promotion professionnelle, au moyen, non seulement de l'évolution des grilles de rémunérations, mais aussi de plans de requalification se déclinant en une nouvelle dynamique d'avancements de grade et de promotion interne.

Quelles en sont les grandes orientations ?

Le principe de la réforme est que les carrières sont désormais organisées en trois grades, en cas de recrutement par concours au premier grade, ou en quatre grades, en cas de recrutement sans concours. Cette architecture s'accompagne d'un nouvel échelonnement indiciaire, allant de l'indice brut 281 à l'indice 479, sauf pour les corps de maîtrise ouvrière culminant à l'indice 499. Toutefois, la FPT présente des spécificités importantes, qui justifient des aménagements à l'application de

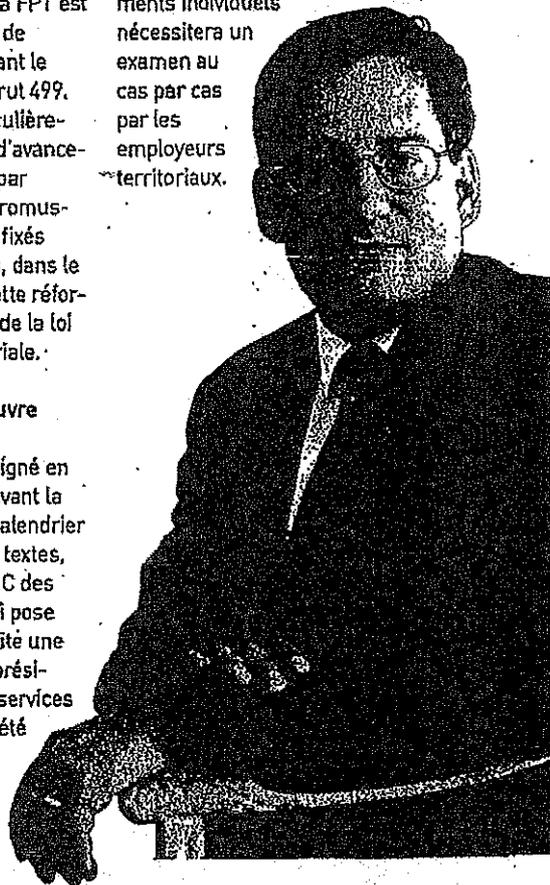
«Les quotas d'avancement de grade sont remplacés par des ratios promus-promouvables.»

ces règles générales et qui font justement l'objet des différents décrets que le CSFPT vient majoritairement d'approuver. Il s'agit, en premier lieu, des modalités de reclassement des agents qui ont été recrutés sur concours, mais qui sont aujourd'hui classés en échelle 3 de rémunération. Et en second lieu, la FPT est la seule fonction publique à disposer de cadres d'emplois qui culminaient, avant le protocole de janvier 2006, à l'indice brut 499. Enfin, il convient d'insister tout particulièrement sur la suppression des quotas d'avancement de grade jusqu'à présent fixés par décret, et remplacés par des ratios promus-promouvables, qui seront désormais fixés librement par les collectivités locales, dans le cadre d'un dialogue social renoué. Cette réforme verra le jour avec le vote définitif de la loi relative à la fonction publique territoriale.

Quel est le calendrier de mise en œuvre de cette réforme ?

Le calendrier est celui du protocole signé en janvier 2006 : publication des textes avant la fin de l'année 2006. Pour la FPT, ce calendrier sera scrupuleusement respecté. Les textes, hormis ceux concernant la catégorie C des sapeurs-pompiers professionnels qui pose des problèmes spécifiques et nécessite une concertation menée sous l'égide du président de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours (Cnsis), ont été approuvés par le CSFPT le 27 septembre. Une première vague de textes l'avait été le 4 juillet 2006.

Le Conseil d'Etat, dans les deux cas, a été saisi en urgence et les textes seront publiés au «Journal officiel» avant la fin de l'année. Mais il faut souligner que si les règles relatives au nouvel échelonnement indiciaire auront un effet immédiat, la mise en œuvre des avancements individuels nécessitera un examen au cas par cas par les employeurs territoriaux.



ces quatre cadres d'emplois sont redéfinies. Celles des adjoints techniques doivent ainsi tenir compte des fonctions qu'exercent les agents de salubrité et les gardiens d'immeuble. Ces quatre cadres ont également une structure différente, organisée en quatre grades.

Nouvelles règles. Le recrutement, dans l'ensemble de ces cadres d'emplois, s'effectue à présent à plusieurs niveaux de grades, avec ou sans concours (lire l'entretien ci-dessus).

11
CADRES D'EMPLOIS
DISPARAISSENT ET
SEPT AUTRES VOIENT
LEUR STRUCTURE
MODIFIÉE.

De plus, cette nouvelle structuration en trois ou quatre grades entraîne la mise en place de nouvelles règles en matière d'avancement, la filière technique faisant l'objet d'un traitement différent.

Les agents devront répondre à une exigence de condition de durée de services effectifs dans le grade détenu pour pouvoir prétendre à une promotion au grade supérieur. Pour les cadres constitués de quatre grades, l'accès au deuxième grade ne peut se faire qu'après réus-

site à un examen professionnel. Pour l'avancement aux troisième et quatrième grade, il est possible par choix après inscription sur tableau annuel d'avancement. A signaler, la disparition des quotas, qui concernaient les filières administrative et médico-sociale, au profit d'un système de ratios promus-promouvables. Les modalités du détachement ont aussi été revues, puisque les agents détachés sur un cadre d'emplois pourront l'intégrer après un an de détachement.

Des aménagements ont été prévus pour limiter l'impact.

■ ■ ■ Le dernier point phare de cette réforme concerne le déroulement de carrière des fonctionnaires de catégorie C. Un 11^e échelon est en effet rétabli dans les échelles de rémunération 3, 4 et 5, dont les indices bruts (IB) vont de 281 à 446. Par ailleurs, une échelle 6 est créée. Elle comporte sept échelons, plus un échelon spécial réservé aux agents des cadres techniques. L'échelonnement de cette nouvelle échelle est compris entre IB343 et IB479, l'échelon spécial étant lui à IB499.

Reclassement. Des aménagements ont été prévus, afin de limiter l'impact de ces modifications. Certains, comme les agents sociaux ou les adjoints d'animation, bénéficient d'un abaissement, pendant une durée de trois ans, des conditions de services exigées pour accéder au premier grade d'avancement, afin de compenser certains effets du reclassement du 1^{er} novembre 2005. Est aussi prévu le reclassement progressif, jusqu'au 31 décembre 2009, des agents issus entre autres des grades de gardien d'immeuble ou de garde champêtre, dans le grade supérieur situé en échelle 4 en raison du repositionnement, à ce niveau, des recrutements par concours des agents justifiant de diplômes.

Enfin, les fonctionnaires, qui rempissaient les conditions pour obtenir un avancement de grade ou une promotion dans un cadre d'emplois supérieur en catégorie C, avant le 1^{er} novembre 2005 et qui n'ont pu en bénéficier du fait du reclassement intervenu à cette date, peuvent à nouveau prétendre à un avancement pendant une durée de trois ans et à une promotion dans un autre cadre pour 2006.

Estelle Mallet et François Meyer

Syndicats : des réactions contrastées

La réforme suscite des divergences, certains s'y opposant même.

Qu'il s'agisse de FO, de la FA-FPT, de la CFDT et de la CFTC, tous reconnaissent que ces dispositions constituent des avancées. « Nous étions signataires des "accords Jacob" du 25 janvier 2006 et les objectifs fixés ont presque tous été

atteints. On a largement réduit les écarts entre les filières et les déroulements de carrière ont été harmonisés », explique Jean-Claude Lenay, secrétaire national de l'Interco-CFDT.

« Nous étions signataires des "accords Jacob" du 25 janvier 2006 et les objectifs fixés ont presque tous été atteints. On a largement réduit les écarts entre les filières et les déroulements de carrière ont été harmonisés », explique Jean-Claude Lenay, secrétaire national de l'Interco-CFDT.

partage la CGT. Ces deux syndicats sont également d'accord sur le risque de blocage des carrières des agents d'0 à l'instauration d'un examen professionnel, jusqu'alors inexistant, pour accéder au deuxième grade.

Blocage. Rappelons que la CGT est le seul syndicat à s'être opposé à cette réforme. « Nous avons le sentiment que c'est une sorte de contrepartie au gel salarial. On nous annonçait une réforme très ambitieuse, mais nombre de collègues ne vont gagner qu'entre un et quatre points d'indice, ce qui ne va pas faire évoluer leur pouvoir d'achat, estime Baptiste Talbot, secrétaire de la fédération CGT services publics. On aurait pu aussi avancer sur la question des inégalités entre les filières, ce qui n'est pas le cas. » Ce dernier point est justement à l'origine de l'abstention de la CFE-CGC le 27 septembre. « Nous refusons de pérenniser ce clivage entre la filière technique et les autres filières, insiste Daniel Freygefond, président du syndicat national des administratifs territoriaux de la CFE-CGC. L'écart entre les indices ne se justifie pas. C'est pourquoi nous avons proposé un indice exceptionnel à 530 pour l'ensemble des filières. » Enfin, la FA-FPT et FO ont regretté que les sapeurs-pompiers professionnels ne soient pas concernés par cette réforme.



« Les écarts entre les filières ont été réduits et les déroulements de carrière harmonisés. »

Jean-Claude Lenay
secrétaire national
de l'Interco-CFDT

Manque de cohérence. Pour Jacques Vannet, conseiller fédéral de la Fnact-CFTC, ces mesures vont également dans le bon sens. « Certaines dispositions m'apparaissent intéressantes comme la création de l'échelle 6 ou les regroupements, notamment dans la filière technique. » Pour autant, la CFTC n'est pas entièrement satisfaite. « Cette réforme s'effectue sans vision d'ensemble. On avance par éta-

« Les mesures vont dans le bon sens, mais la réforme s'effectue sans vision d'ensemble » Jacques Vannet Conseiller fédéral de la Fnact-CFTC

« Les mesures vont dans le bon sens, mais la réforme s'effectue sans vision d'ensemble » Jacques Vannet Conseiller fédéral de la Fnact-CFTC



DOCUMENT N°4

Une réforme qui a le mérite d'exister

Quatre ans de réflexion. C'est le temps qu'il aura fallu pour qu'une loi de modernisation de la fonction publique territoriale voie le jour. Un texte aussi attendu ne pouvait que susciter une certaine déception... Néanmoins, il a un premier mérite, celui d'exister. Dans certains domaines, comme la formation, il est incontestablement positif. De l'introduction de la formation continue tout au long de la carrière à la mise en place d'un droit individuel (DIF) en passant par l'ouverture aux agents de catégorie C, le texte apporte un souffle nouveau. C'est notamment ce qui permet au président du CNFPT, André Rossinot, de se féliciter d'un texte qui «recentre le CNFPT sur la formation [...] et favorise la carrière et la mobilité des fonctionnaires». D'autres points procurent des avancées, comme la reconnaissance du caractère

**DANS CERTAINS DOMAINES,
COMME LA FORMATION, LE TEXTE
COMPORTE INCONTESTABLEMENT
DES AVANCÉES.**

obligatoire de l'action sociale ou le renforcement du rôle du CSFPT.

Ceci étant, il faut aborder les questions qui fâchent. Sur les institutions, tout le monde pourra s'accorder sur le fait que

la loi actuelle n'a plus grand-chose à voir avec le texte présenté au Sénat en mars dernier. L'appréciation la plus sévère est portée par Bernard Derosier, député (PS) du Nord et président du CSFPT, pour qui «la Montagne a accouché d'une souris». Selon lui, l'équilibre institutionnel est remis en cause par l'absence de création d'un établissement public chargé de la coordination des centres de gestion.

De plus, la répartition confiant au CNFPT le recrutement et la gestion des cadres A+, et aux centres de gestion les autres agents, suscite des inquiétudes. Pour mesurer l'impact financier de ces transformations, un bilan devrait être effectué dans les dix-huit mois.

Enfin, on ne peut que regretter que le projet de loi ait mis presque un an pour être présenté en deuxième lecture à l'Assemblée, ne laissant aux députés que le choix entre le vote conforme et le risque de voir le projet passer à la trappe. En tout cas, force est de constater que ce sont les sénateurs, sous l'influence de Jacqueline Gourault, qui ont imprimé le plus fortement leur marque. Une preuve supplémentaire que la possibilité offerte au Sénat, depuis la révision constitutionnelle de 2003, d'ouvrir les débats lors des projets de lois concernant les collectivités produit des effets non négligeables!

FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Enfin la réforme!

Qui l'aurait cru ? Après les multiples annonces, reports et versions qui n'ont cessé de se succéder depuis 2003 *

, l'espoir de voir la fonction publique territoriale se doter d'un texte de modernisation aussi nécessaire qu'attendu était très mince. Et pourtant, en un peu plus d'un an et demi, Brice Hortefeux, ministre délégué aux Collectivités territoriales a tenu son pari. En effet, le 7 février, le projet de loi a été définitivement adopté en deuxième lecture par l'Assemblée nationale (*), où il a été voté dans les mêmes termes qu'au Sénat.

« Mascarades de débats ». L'opposition n'a d'ailleurs pas manqué d'émettre de vives critiques, à l'instar de Bernard Derosier, député (PS) du Nord et président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) : « Depuis quelques

- Le projet de loi de modernisation de la FPT a été adopté définitivement le 7 février.
- Parmi les mesures phares figurent l'action sociale et la refonte de la formation.
- Le texte présente cependant de nombreuses insuffisances.

semaines, nous sommes réduits au rang de parlementaires de seconde zone, sommés d'adopter conformes les textes transmis par le Sénat, dans le cadre de mascarades de débats où tout semble joué d'avance. » De son côté, Brice Hortefeux rétorque qu'« en adoptant sans modification le projet issu du Sénat, votre assemblée répond à une demande puissamment ressentie depuis des mois. Il y a quelque incohérence à mettre ces attentes en exergue, tout en s'étonnant qu'un texte s'attache à y répondre ». Quoi qu'il en soit,

le texte, dans sa version définitive, ne fait pas l'unanimité **

Si, selon Bernard Derosier, « la montagne a accouché d'une souris », à droite, l'heure est plutôt à la satisfaction, même si l'on reconnaît que le projet reste imparfait. « Complétant la loi de modernisation de la fonction publique, [le texte] contient des mesures novatrices, notamment en termes de formation », s'est ainsi félicité Jacques-Alain Bénisti, député du Val-de-Marne et président de la Fédération nationale des centres de gestion (FNCDG).

Action sociale. Le texte a au moins le mérite d'exister, avec des insuffisances et des avancées. Car depuis son adoption par le CSFPT en novembre 2005, de nombreuses modifications ont été apportées par le Parlement. La plus notable est certainement celle relative à la reconnaissance du caractère obligatoire de l'action sociale dans la FPT, point que le projet de loi initial n'abor-



« L'équilibre institutionnel du projet de loi a été remis en cause. »

Bernard Derosier
député du Nord et
président du Conseil supérieur de la FPT

dit pas. Alors qu'un vœu avait été voté à l'unanimité par les membres du CSFPT en mai 2006 et que les demandes se multipliaient de part et d'autre, les députés, lors de la première lecture, le 12 octobre 2006, avaient rejeté l'amendement. Il a fallu finalement attendre la seconde lecture au Sénat, le 20 décembre dernier, pour que le caractère obligatoire de l'action sociale soit inscrit dans la loi. Concernant son périmètre, sa mise en œuvre et surtout son montant, chaque assemblée délibérante décidera.

De même, les dispositions relatives au pouvoir disciplinaire ont fait

Les « surprises » de la loi

Plusieurs dispositions du texte concernent les fonctionnaires territoriaux, comme l'octroi d'autorisations spéciales d'absence pour l'exercice du droit syndical, la compensation financière des droits à congés, le recrutement d'agents non titulaires dans les communes de moins de 2 000 habitants et les groupements de moins de 10 000 habitants, ou la négociation conduite entre l'autorité territoriale et les syndicats, afin de promouvoir l'égalité professionnelle en matière de recrutement, de rémunération, etc. Cependant, bien d'autres « surprises » ont été introduites sans grande logique. C'est le cas de l'agrément pour la formation des élus locaux ou du report au 1^{er} octobre 2007 de l'ordonnance relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme.

Le volet institutionnel a connu de nombreux rebondissements

■ ■ ■ voulue par les députés, et qui consiste en une exclusion temporaire de fonctions pour une durée de trois jours, n'a pas été retenue. L'autre volet qui, durant toute cette année de débats, a connu nombre de rebondissements est sans conteste celui des institutions. S'agissant d'abord du CSEPT, son rôle est renforcé, ce qui n'avait d'ailleurs pas été souhaité par le Conseil d'Etat. En outre, un collège des employeurs publics est créé en son sein; celui-ci sera consulté par le gouvernement sur toute question relative à la politique salariale ou à l'emploi public territorial. Mais l'attente portait

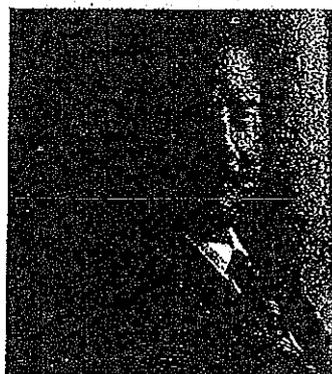
création était souhaitée, particulièrement par Jacques-Alain Bénisti. Inscrite dans le projet lors de son passage au CSEPT, cette disposition a été supprimée dès la première lecture par les sénateurs, en mars 2006. Ces derniers lui avaient préféré la solution d'un centre de gestion désigné par le collège des présidents des CDG, système jugé, lui, trop complexe par l'Assemblée nationale. La solution retenue est celle d'une répartition qui ne fait pas aujourd'hui l'unanimité. De son côté, le CNFPT se voit confier le recrutement et la gestion des cadres A+, à savoir les administrateurs, les conservateurs des bibliothèques et les conservateurs du patrimoine, ainsi que les ingénieurs en chef. Les autres ingénieurs, eux, relèvent des centres de gestion.

Risque d'effet inverse. Un certain nombre de missions obligatoires sont donc transférées par le CNFPT aux centres de gestion. Ces derniers assureront par ailleurs de nouvelles missions facultatives. Le dispositif inquiète le président de la FNCDG: «Il est à craindre que, dans la configuration retenue, le transfert des concours de catégorie A entraîne, sans amélioration du service rendu, une multiplicité de concours, des problèmes de transfert de personnel et de lisibilité pour les collectivités. Si tel était le cas, l'organisation privilégiée aboutirait à l'effet inverse de celui recherché, soit une rationalisation de la dépense publique.» Bernard Derosier a, pour sa part, jugé que «l'équilibre institutionnel du projet de loi a été remis en cause». Toutefois, Brice Hortefeux a indiqué «ne pas ignorer les inquiétudes financières» et s'est engagé à ce «qu'une table ronde soit organisée dans les 18 mois suivant la promulgation de la loi, en vue d'évaluer les incidences subies par les centres de gestion, mais aussi par le CNFPT». Une proposition accueillie favorablement par le prési-

Séance expéditive

Deux heures auront suffi pour que les députés, peu nombreux sur les bancs de l'Assemblée le 7 février, adoptent le projet soutenu par Brice Hortefeux et rapporté par Michel Piron.

l'objet de divergences. Un amendement en première lecture avait été adopté par l'Assemblée nationale visant à confier la présidence des conseils de discipline non plus à un magistrat de l'ordre administratif, mais à l'autorité territoriale. Une décision rejetée par les sénateurs. «La position commune au gouvernement et à l'Assemblée n'a pas été suivie», a reconnu le ministre délégué aux Collectivités territoriales. Les groupes politiques du Sénat, unanimes, ont entendu les inquiétudes des syndicats, celles de nombreux élus et des présidents des centres de gestion, qui soulignent les risques d'augmentation des conflits au sein des conseils de discipline présidés par des élus. La présence de magistrats apporte, selon eux, sérénité et sécurité juridique.» Bernard Derosier souhaitait «une troisième lecture, voire la convocation d'une CMP, pour s'expliquer avec les sénateurs et faire en sorte de donner aux élus locaux leurs pleines responsabilités». Par ailleurs, la suppression de la sanction du premier groupe,



«Le texte contient des mesures novatrices, notamment en termes de formation.»

Jacques-Alain Bénisti, député (UMP) du Val-de-Marne et président de la Fédération nationale des centres de gestion (FNCDG)

surtout sur la clarification des rôles entre les centres de gestion (CDG) et le CNFPT, qui n'est finalement pas au rendez-vous. Exit le centre national de coordination doté d'un statut d'établissement public à caractère administratif et dont la



« Je suis prêt à participer à un travail de concertation pour la rédaction des décrets d'application. »

André Rossinot, président du CNFPT

dent du CNFPT, André Rossinot: « Nous sommes tout à fait d'accord pour faire un bilan dans 18 mois, afin d'analyser les conséquences financières. Nous sommes cependant déjà prêts pour rencontrer et ouvrir un dialogue avec les centres de gestion, mais aussi la DGCL qui aura à mettre en place les conventions. » L'autre point salué par André Rossinot concerne la formation « sur laquelle le CNFPT est recentré ». En effet, la loi accorde une place importante à la formation professionnelle qui a été en grande partie réformée. Elle étend ainsi la formation initiale, dorénavant appelée « formation d'intégration », aux agents de catégorie C, elle in-

roduit la formation continue tout au long de la carrière et elle permet de prendre en compte l'expérience professionnelle dans les concours de la FPT. Concernant la promotion interne, elle accorde des congés pour validation des acquis de l'expérience.

Par ailleurs, le texte crée un droit individuel à la formation (DIF), centré sur les formations qualifiantes de nature professionnelle, dont la durée est de vingt heures par an et qui s'exercera dans ou hors du temps de travail. Ces heures pourront être cumulées sur six années. Le comité technique paritaire (CTP) devra être informé des demandes formulées au titre du DIF. D'autres mesures sont également inscrites dans le texte, telles que la mise en place d'un livret qui suivra l'agent durant toute sa carrière ou la consultation du CTP pour tout plan de formation.

Seuils démographiques. Enfin, la loi introduit un certain nombre de dispositions importantes, parmi lesquelles figurent celles relatives aux quotas, aux seuils et aux contrats à durée indéterminée (CDI). Le système des quotas d'avancement est remplacé par le dispositif des ratios promus-promouvables qui seront fixés, après consultation du CTP, par les collectivités territoriales. Cependant, les agents de police municipale ne pourront en bénéficier et leur promotion s'effectuera en fonction de l'ancienneté et de l'ouverture d'emplois budgétaires

Les mesures écartées par le Parlement

Le titre emploi-collectivité créé pour faciliter l'emploi d'agents contractuels pour une courte durée par les petites collectivités a été retiré tout comme l'article qui permettait aux communes affiliées à un centre de gestion, mais membres d'un EPCI non affilié, de constituer des commissions facultatives paritaires avec cet EPCI. Idem pour la mesure visant à supprimer la faculté pour une collectivité non affiliée à un centre de gestion d'organiser des concours. Les parlementaires n'ont pas non plus maintenu la possibilité de recruter un ou plusieurs collaborateurs de cabinet supplémentaires par rapport à ce que permet la réglementation qui fixe un nombre en fonction de la strate démographique.

par les collectivités. Autre point: l'abaissement du seuil démographique permettant la création de certains emplois fonctionnels. A titre d'exemple, ce seuil passe, par exemple, de 3 500 à 2 000 habitants pour les postes de directeur général et directeur général adjoint des services des communes. Quant aux agents en CDI, leur rémunération pourra être réexaminée au moins tous les trois ans, le montant de cette hausse étant fixé librement par l'employeur. Est également autorisée, sous certaines conditions, la mise à disposition d'agents en CDI auprès d'autres administrations.

A suivre. Après plus de quatre ans d'attente et les récentes craintes de ne pas voir le projet de loi adopté dans les délais en raison du calendrier parlementaire serré, l'heure est plutôt au soulagement, même si la vigilance est de mise. Les modalités de mise en œuvre d'un certain nombre de mesures restent en effet à préciser par les décrets d'application. Et si la loi est vite promulguée, il reste à espérer que le « wagon réglementaire » ne traînera pas...

André Rossinot a d'ores et déjà indiqué qu'il était « prêt dans les mois à venir à participer à un travail de concertation pour la rédaction de ces décrets et à apporter son expertise pour les textes sur la formation. » Brice Hortefeux a précisé, lors de la discussion générale à l'Assemblée nationale, qu'une quarantaine de décrets sont en préparation et « qu'ils seront publiés en deux vagues: la première, très importante puisqu'elle portera sur la formation et les relations financières entre les CDG et le CNFPT, sera publiée durant l'été; la seconde vague interviendra d'ici la fin 2007, après les nécessaires consultations du Conseil supérieur et des associations d'élus représentant les employeurs. » Estelle Mallet

(*) Les groupes UMP et UDF ont approuvé le projet de loi, les groupes socialistes et communistes se sont abstenus.

Plus de quatre ans d'attente

2003

En juillet, un rapport portant sur les institutions de la FPT est remis au gouvernement par Jean Courtial, maître des requêtes au Conseil d'Etat. En octobre, un groupe de travail sénatorial présidé par Jean-Jacques Hiest rend un rapport de 34 propositions. Enfin, en novembre, Bernard Dreyfus, proche collaborateur de Jean-Paul Delevoye, remet au ministre de la Fonction publique un rapport sur la mise en œuvre du dispositif législatif dans la FPT.

2004

En janvier, le Centre national de la fonction publique territoriale et la Fédération nationale des centres de gestion concluent un protocole d'accord. En mars, Jean-Paul Delevoye, ministre de la Fonction publique, et Patrick Devedjian, ministre délégué aux Libertés locales, présentent une communication en Conseil des ministres sur le projet de loi de modernisation de la fonction publique qui doit être déposé avant l'été. En avril, le CSFPT adopte une contribution sur la réforme de la FPT à l'occasion du 20^e anniversaire de la loi du 26 janvier 1984. En juin, Renaud Dutreil, nouveau ministre de la Fonction publique, annonce que le projet de loi sera prêt pour la fin de l'année.

2005

Un avant-projet rédigé par la Direction générale des collectivités locales circule « sous le manteau » en janvier. Les membres du Conseil supérieur de la FPT manifestent leur impatience en février. En avril, le ministère de l'Intérieur dit ne pas envisager de présenter un texte avant le début de l'année 2006. Le point d'achoppement concerne le volet institutionnel et le financement. Brice Hortefeux, ministre délégué aux Collectivités territoriales et Christian Jacob, ministre de la Fonction publique, dévoilent en octobre au CSFPT les grandes lignes du projet de loi de modernisation de la fonction publique territoriale. En novembre, le texte, dans sa dixième version, reçoit l'approbation du Conseil supérieur.

2006

Le projet de loi est présenté en Conseil des ministres courant janvier. De nombreuses modifications sont apportées, suscitant de vives réactions. Les sénateurs modifient en profondeur le texte lors de son examen en première lecture, début mars. La première lecture à l'Assemblée nationale annoncée avant l'été a lieu finalement en octobre. La deuxième, au Sénat, se déroule en décembre.



La version approuvée par le CSFPT en novembre 2005 a été substantiellement modifiée par le Parlement.

Des avancées incontestables, mais...

L'accueil réservé au texte reste en demi-teinte. Satisfaction pour Antoine Brehning, président de la FA-FPT qui approuve l'institution du DIF et de la VAE ou encore l'avancée en matière de seuils et de quotas. « Aujourd'hui nous souhaitons que la loi soit rapidement promulguée pour que le CSFPT puisse travailler sur les décrets d'application. » Même regard porté par Jean-Claude Lenay, secrétaire national de l'Interco-CFDT : « Ce qui a conditionné notre accord a été, en particulier, la réforme de la formation, celle des institutions, même si nous sommes restés sur notre faim, le caractère obligatoire de l'action sociale et la suppression des quotas. » Didier Rosez, secrétaire général de FO avoue que « le texte ne répond pas totalement à nos attentes », mais rajoute que « le dialogue et la concertation ont permis d'enrichir sensiblement la version proposée au CSFPT en novembre 2005. » Du côté des élus, Philippe Laurent, maire de Sceaux et membre du CSFPT, souligne plusieurs aspects positifs, notamment en matière de formation. « J'ai un regret toutefois quant à la disparition du centre national de coordination. » A la Fnact-CTFC, on constate aussi des avancées indéniables, comme la reconnaissance du caractère obligatoire de l'action sociale. « De ce fait, explique Jacques Vannet, conseiller fédéral, le texte dans sa mouture définitive est plus équilibré qu'à l'origine. Mais

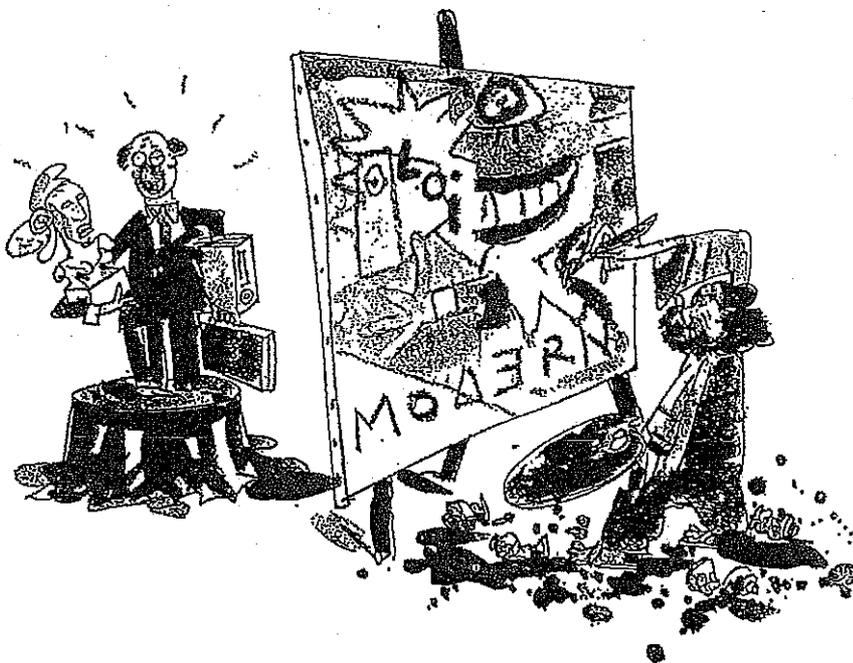
des points de désaccords subsistent sur les modalités de mise en œuvre du DIF, par exemple. S'agissant du volet institutionnel, les modifications opérées n'étaient pas nécessaires et auront des effets négatifs. »

Ambitions à la baisse. Réaction plus critique pour Agnès Lerat, responsable de la FPT à la CFE-CGC, qui parle de "loi des oui mais...", puisque certaines avancées sont parfois contrecarrées par une mesure bien moins avantageuse. Cette réforme accentuera sans nul doute des inégalités. « Nous attendions une réforme globale et nous aboutissons à deux textes aux ambitions nettement à la baisse, explique Françoise Descamps-Crosnier, membre du CSFPT et maire de Rosny-sur-Seine. La formation est la partie la plus importante, mais, si la loi fixe les principes, il existe une inconnue concernant son application. J'ai par ailleurs des doutes sur la compensation financière. » « En un an, le texte a été fortement modifié et sur plusieurs points on n'a plus du tout la même configuration », juge enfin Christophe Couderc, secrétaire fédéral de la CGT services publics, qui, lui aussi, relève le problème du financement : « Le 1% a déjà montré ses limites c'est pourquoi nous revendiquons le 3%. » Reste à souligner une inquiétude unanimement partagée : celle relative aux CDI...

Michaël Verne • Avocat • m.verne@cabinetpetit.com

Loi de modernisation : ce qu'elle change pour la FPT !

La loi de modernisation de la fonction publique ¹ concerne plusieurs dispositions du statut général ², et différents textes ³... Les grandes modifications apportées aux règles régissant la fonction publique territoriale.



La formation érigée en véritable droit

Le chapitre 1^{er} de la loi (articles 1 à 9 de la loi) traite de la formation professionnelle des agents publics, qui prend désormais la dénomination de « formation professionnelle tout au long de la vie ». Quatre alinéas sont ajoutés à l'article 22 du statut général : le premier alinéa prévoit que « tout agent bénéficie chaque année, en fonction de son temps de travail, d'un droit individuel à la formation qu'il peut invoquer auprès de toute

administration ». Ce droit est mis en œuvre sur l'initiative de l'agent avec l'accord de son administration qui devra prendre en charge les frais afférents. Ce droit à la formation pourra s'exercer en dehors du temps de travail et dans cette hypothèse, le texte prévoit que les bénéficiaires perçoivent une allocation de formation.

Le texte prévoit également que les agents pourront bénéficier de « périodes de professionnalisation comportant des actions de

formation en alternance et leur permettant soit d'exercer de nouvelles fonctions au sein d'un même corps ou cadre d'emplois, soit d'accéder à un autre corps ou cadre d'emplois »

Par ailleurs, le texte crée dans le Code du travail un titre VII intitulé « Dispositions relatives à la formation professionnelle des agents publics tout au long de la vie » qui impose aux administrations (notamment les collectivités et les établissements publics) ...

... de mettre en œuvre au profit de leurs agents une politique coordonnée de formation professionnelle tout au long de la vie⁴.

EN CAS DE QUALIFICATION TECHNIQUE SPÉCIALISÉE, LES COLLECTIVITÉS POURRAIENT BÉNÉFICIER DE MISE À DISPOSITION DE PERSONNELS DE DROIT PRIVÉ

L'entrée en vigueur de ces dispositions est subordonnée à la publication d'un décret qui devra déterminer les conditions et modalités d'utilisation et de financement du droit individuel à la formation, le montant et les conditions d'attribution de l'allocation de formation ainsi que les conditions dans lesquelles un fonctionnaire peut accéder à un autre corps ou cadre d'emplois à l'issue d'une période de professionnalisation. Elles devront entrer en vigueur, au plus tard le 1^{er} juillet 2007⁵.

La modification des règles régissant la mise à disposition

Le chapitre II de la loi modifie les règles de la mise à disposition dans les trois fonctions publiques. C'est l'article 14 de la loi qui concerne la fonction publique territoriale. La nouvelle rédaction de

l'article 61, reprenant la définition antérieure de la mise à disposition mais en l'assouplissant. En effet, le nouveau texte prévoit que, dans le cadre de la mise à disposition, l'agent exerce ses fonctions dans un autre service que le sien en lieu et non plus dans une autre administration que la sienne. Cette modification pourra, le cas échéant, concerner la mise à disposition dans les régies dotées de la seule autonomie financière.

Des assouplissements

Le texte ne fait plus référence à la nécessité du service et à la notion de « niveau hiérarchique comparable », mais surtout, le nouvel article 61 ne pose plus la condition relative à l'absence d'emploi budgétaire correspondant à la fonction à remplir permettant la nomination ou le détachement du fonctionnaire. Il s'agit donc d'un assouplissement de la règle qui était en tout état de cause relativement inapplicable s'agissant des mises à disposition auprès d'associations. La nouvelle rédaction ne modifie pas les dispositions antérieures permettant aux agents d'être recrutés en vue d'être mis à disposition pour effectuer tout ou partie de leur service dans d'autres collectivités ou établissements que le leur, sur des emplois permanents à temps non complet.

Des difficultés possibles S'agissant des structures dans lesquelles les agents peuvent être mis à disposition, c'est désormais la loi qui en fixe la liste⁶ par l'introduction dans la loi de 1984 d'un article 61-1. Au titre des modifications notables, il convient de relever que le texte prévoit désormais que la mise à disposition est possible auprès « des organismes contribuant à la mise en œuvre d'une politique de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics administratifs, pour l'exercice des seules missions de service public confiées à ces organismes ». Il est possible que cette disposition soit source de difficultés en pratique.

Plus problématique encore, le II du nouvel article 61-1 prévoit expressément que : « La mise à disposition donne lieu à remboursement. Il peut être dérogé à cette règle lorsque la mise à disposition intervient entre une collectivité territoriale et un établissement public administratif dont elle est membre ou qui lui est rattaché, auprès du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, auprès d'une organisation internationale intergouvernementale ou auprès d'un État étranger ». Implicitement, cette disposition semble donc interdire de prévoir la mise à disposition à titre gratuit, au profit des associations notamment.

Enfin, la loi innove véritablement en insérant un article 61-2 à la loi de 1984 qui prévoit que « Les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs peuvent, lorsque des fonctions exercées en leur sein nécessitent une qualification technique spécialisée, bénéficier de la mise à disposition de personnels de droit privé ». On attendra le décret d'application de cette disposition, mais on peut déjà remarquer que la notion de qualification technique spécialisée rappelle quel-

DIVERSES DISPOSITIONS... DANS LE CHAPITRE IV

Tout d'abord, sont ajoutés à l'article 9 du statut général¹⁶ qui concerne les prestations d'actions sociales, deux alinéas qui concernent les situations difficiles. Si le premier alinéa n'est que la reprise de la définition donnée par le Conseil d'État dans son avis « Fondation Jean Moulin¹⁷ », le second alinéa précise que « Sous réserve des dispositions propres à chaque prestation, le bénéfice de l'action sociale implique une participation du bénéficiaire à la dépense engagée. Cette participation tient compte, sauf exception, de son revenu et, le cas échéant, de sa situation familiale. » Deux règles sont donc posées, les collectivités et les établissements publics ne peuvent prendre intégralement le coût induit par les prestations d'action sociale, l'agent doit participer. Par ailleurs, le versement de la prestation est subordonné à la prise en compte du revenu des agents ou de leurs situation familiale, ce qui induit la mise en œuvre de critères sociaux.

Enfin, est de nouveau prévu par le texte¹⁸, la possibilité pour les personnes publiques de contribuer au financement des garanties de protection sociale complémentaire auxquelles les agents qu'elles emploient souscrivent.

Toutefois, un décret d'application subordonne l'application de cette disposition.

que peu la dérogation prévue pour le recrutement des agents contractuels ? Or, on sait que le juge administratif, depuis l'achèvement de la construction statutaire, se refuse à admettre qu'il puisse exister des missions qui ne peuvent pas être exercées par des fonctionnaires. Cette question sera donc peut-être sujette à débats, surtout si l'on considère que le texte prévoit que l'intégralité de la rémunération, des charges sociales, des frais professionnels et des avantages en nature sont remboursés par la collectivité ou l'établissement public.

Comme précédemment, l'entrée en vigueur de ces dispositions est subordonnée à la publication d'un décret et au plus tard le 1^{er} juillet 2007⁶. Toutefois l'article 16 de la loi réserve le cas des mises à disposition en cours au moment de l'entrée en vigueur de la loi jusqu'à leur date d'expiration et au plus tard jusqu'au 1^{er} juillet 2010.



Le Code pénal et la Commission de déontologie⁷ concernés

La disposition du Code pénal relative au pantouflage est précisée dans la mesure où l'expression « à raison même de sa fonction » est remplacée par « dans le cadre des

fonctions qu'elle a effectivement exercées », et le délai de carence de cinq ans auparavant prévu est remplacé par un délai de trois ans.

Plusieurs dépositions modifient par ailleurs les dispositions de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relatives à la commission de déontologie⁸. Elle est saisie (saisine obligatoire ou simplement facultative selon les cas définis) pour apprécier la compatibilité de toute activité lucrative, salariée ou non, dans une entreprise ou un organisme privé ou toute activité libérale, avec les fonctions effectivement exercées au cours des trois années précédant le début de cette activité par tout agent cessant ses fonctions. Ces règles s'appliquant notamment aux fonctionnaires placés ou devant être placés en cessation définitive de fonctions, disponibilité, détachement, hors-cadre, mise à disposition ou exclusion temporaire de fonctions, aux agents non titulaires de droit public, employés par une collectivité territoriale ou un établissement public, aux collaborateurs de cabinet. La commission est également chargée d'examiner la compatibilité du projet de création ou de reprise d'une entreprise par un fonctionnaire sur le fondement du 1^{er} du II de l'article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ou la poursuite de son activité privée par le dirigeant d'une société ou association sur le fondement du 2^o du II du même article 25 et les fonctions qu'il exerce.

L'entrée en vigueur de ces dispositions est subordonnée à la publication d'un décret⁹ et au plus tard le 1^{er} juillet 2007¹⁰.

Le cumul précisé...

Le chapitre IV de la loi vient modifier les règles de cumuls d'emplois. L'article 25 du statut général prévoit, comme auparavant, que les agents consacrent l'intégralité de leur activité pro-

fessionnelle aux tâches qui leur sont confiées et qu'ils ne peuvent exercer à titre professionnel une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit. La loi précise que sont interdites, même si elles sont à but non lucratif, notamment les activités privées suivantes : la participation aux organes de direction de sociétés ou d'associations ne satisfaisant pas aux conditions fixées au b) du 1^o du 7 de l'article 261 du Code général des impôts, le fait de donner des consultations, de procéder à des expertises et de plaider en justice dans les litiges intéressant toute personne publique, sauf si cette prestation s'exerce au profit d'une personne publique.

... avec des dérogations

Toutefois, plusieurs dérogations sont prévues. En premier lieu, le texte indique qu'un décret futur précisera les conditions dans lesquelles les agents pourront être autorisés à exercer, à titre accessoire, une activité lucrative ou non, auprès d'une personne ou d'un organisme public ou privé.

L'INTERDICTION DE CUMUL N'EST PAS APPLICABLE AUX AGENTS QUI CRÉENT OU REPRENNENT UNE ENTREPRISE

Par ailleurs l'interdiction de cumul n'est pas applicable aux agents qui, après déclaration à l'autorité dont ils relèvent, créent ou reprennent une entreprise. Cette dérogation étant au maximum de deux ans. Elle ne l'est pas non plus aux dirigeants d'une société ou d'une association ne satisfaisant pas aux conditions fixées au b) du 1^o du 7 de l'article 261 du Code général des impôts, lauréats d'un concours ou recrutés en qualité de non-titulaires, qui peuvent continuer à exercer les fonctions privées pendant deux ans au maximum à compter de la date de leur recrutement.

La dérogation prévue au profit des agents occupant un emploi à temps non-complet inférieur à moitié de la durée légale du travail est maintenue, tout comme celle concernant les membres du personnel enseignant, technique ou scientifique des établissements d'enseignement et les personnes pratiquant des activités à caractère artistique, qui peuvent continuer à exercer les professions libérales qui découlent de la nature de leurs fonctions.

À noter également que l'autorisation d'accomplir un service à temps partiel, qui ne peut être inférieur à un mi-temps, est de droit accordée à l'agent qui crée ou reprend une entreprise, pendant deux ans au maximum.

Enfin, la loi prévoit l'abrogation du décret-loi du 29 octobre 1936.

L'entrée en vigueur de ces dispositions est subordonnée à la publi-

A télécharger

Sur www.territorial.fr, rubrique « base de données » puis textes juridiques :

Loi n°2007-148 du 2 février 2007,
JO 6 février 2007.

Loi n° 83-364 du 13 juillet 1983

Loi n°84-16 du 11 janvier 1984

Loi n°84-53 du 11 janvier 1984

Loi n°84-53 du 26 janvier 1984

Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986

cation d'un décret » et au plus tard le 1^{er} juillet 2007¹⁴.

À noter enfin qu'un Code général de la fonction publique devrait être adopté par voie d'ordonnance dans un délai de dix-huit mois à compter du 7 février 2007¹⁵. ■

1. Loi n° 2007-148 du 2 février 2007, JO du 6 février 2007.
2. Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires
3. Lois n° 84-16 du 11 janvier 1984, n° 84-53 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, et n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.
4. Nouvel article L. 970-2 du Code du travail.
5. Article 45 I de la loi.
6. Auparavant fixée par l'article 2 du décret n° 85-1081 du 8 octobre 1985.
7. Article 3 : lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptible d'assurer les fonctions correspondantes ou lorsque la nature des fonctions le justifie.
8. Article 45 II, 2^e alinéa de la loi.
9. Chapitre III de la loi, intitulé « Règles de déontologie ».
10. Article 18 de la loi.
11. Prévu par le VII de l'article 87 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 dans sa rédaction issue de la loi du 2 février 2007.
12. Article 45 II, 2^e alinéa de la loi.
13. Prévu par le I de l'article 25 de la loi n° 83-634 dans sa rédaction issue de la loi du 2 février 2007.
14. Article 45 II, 2^e alinéa de la loi.
15. Article 56 de la loi.
16. Article 26 de la loi.
17. Voir notre article sur la question paru dans le précédent numéro de La Lettre du cadre territorial.
18. Article 39 de la loi.

Une loi de dénaturation de la fonction publique

Anicet LE PORS,

ministre de la Fonction publique et des Réformes administratives (1981-1984), conseiller d'État

S'INSCRIVANT dans le cadre conceptuel du rapport annuel du Conseil d'État de l'année 2003¹, le prédécesseur de l'actuel ministre de la Fonction publique, Renaud Dutreil, avait entrepris, d'avril 2004 à mai 2005, d'engager une grande réforme statutaire. Celle-ci, prenant appui sur les griefs habituellement ressassés contre les fonctionnaires et la fonction publique (inefficacité, corporatisme, privilégiateur), visait à mettre en place une fonction publique rompant avec la conception républicaine formalisée par le statut général, en faisant de la contractualisation une « source autonome du droit de la fonction publique » et en alignant notre système de fonction publique « de carrière » sur le modèle de fonction publique « d'emploi » dominant au sein de l'Union européenne². La réaction des organisations syndicales et de quelques esprits vigiles, ainsi que, vraisemblablement, la perspective de la prochaine élection présidentielle, ont conduit le Gouvernement à renoncer provisoirement à ce projet au profit d'une stratégie moins ostentatoire, de portée plus limitée, mais gardant la même orientation : tel est le sens de la loi dite de *modernisation de la fonction publique* que le ministre Christian Jacob vient de faire adopter par le Parlement.

La nouvelle loi contient, en effet, des dispositions qui constituent autant d'atteintes caractérisées à la conception française de la fonction publique. Ainsi, les règles déontologiques sont rendues plus laxistes : le délai d'incompatibilité entre les activités exercées par un fonctionnaire cessant ses fonctions et une activité lucrative dans une entreprise, un organisme privé ou une activité libérale est ramené de cinq à trois ans ; les cumuls entre activité publique et privée sont considérablement assouplis pour un fonctionnaire en vue de créer ou de reprendre une entreprise, ou pour un dirigeant de société privée embauché en qualité de non-titulaire de droit public (jusqu'à deux ans) ; la détention de parts sociales de capital par les fonctionnaires est mise sur le même plan que la production d'œuvres d'art ; les agents titulaires et non-titulaires à temps incomplet peuvent simultanément exercer une activité privée lucrative dans des conditions renvoyées à un décret en Conseil d'État. D'autres dispositions sont également susceptibles de déstabiliser le fonctionnement des organes de représentation et de gestion (constitution de commissions administratives

relatives à plusieurs corps) ou l'égalité de traitement des fonctionnaires par l'introduction de l'expérimentation dans certaines administrations (entretien professionnel pour l'évaluation de la valeur professionnelle).

Plus généralement, la loi tend essentiellement à brouiller l'interface entre le public et le privé. Ainsi, la mise à la disposition, qui n'était jusqu'à présent qu'une situation particulière de la position d'activité, devient le moyen essentiel de la mobilité, largement et réciproquement ouverte au privé, sans présenter les garanties du détachement dès lors frappé d'obsolescence, alors que c'est sa réforme qui s'imposait pour dépasser les obstacles actuels au passage, notamment, d'une fonction publique à l'autre. L'article 22 du titre 1^{er} du statut général avait consacré, en 1983, le droit individuel à la formation du fonctionnaire ; sur le fond, la nouvelle loi n'apporte donc rien. En revanche, d'une part, elle renvoie à un décret en Conseil d'État la détermination des conditions et modalités d'utilisation et de financement de ce droit, mais surtout, d'autre part, elle place dans la partie législative du Code du travail l'explicitation des modalités de la formation professionnelle des agents publics, ce qui gomme les spécificités de la formation au service public. La loi n'innove pas non plus en matière d'action sociale, sinon en prévoyant que « le bénéfice de l'action sociale implique une participation du bénéficiaire à la dépense engagée », ce qui passera difficilement pour une avancée sociale.

La proposition prévue à l'article 56 de la loi de « procéder par ordonnance à l'adoption de la partie législative du Code général de la fonction publique » aurait pu retenir favorablement l'attention en vue de remettre un peu d'ordre dans l'architecture de la fonction publique « à trois versants » mise en place en 1983, 1984 et 1986 et modifiée de nombreuses fois depuis. Cette codification, alors évoquée, avait été vivement combattue à l'époque par des organisations syndicales qui voyaient une remise en cause de la notion de statut. Alors même que la codification pourrait être regardée aujourd'hui comme un progrès de la réforme administrative³, comment ne pas voir, dans les conditions de dénaturation et de confusion public-privé créées par la nouvelle loi, que cette harmonisation se ferait *a minima* ? Proposons qu'elle ne puisse intervenir qu'après l'abrogation de la loi Galland du 13 juillet 1987 (L. n° 87-529 : JO 16 juill. 1987, p. 7918, qui a ramené la fonction publique territoriale vers une fonction publique d'emploi) et de toutes les dispositions législatives prises par les gouvernements hostiles à la conception française de la fonction publique et consacrées par connivence ou lâcheté par les autres.

1. Conseil d'État, Rapp. publ. 2003, Perspectives pour la fonction publique : EDCE 2003, n° 54.

2. A. Le Pors, Dans l'air du temps : Cah. fonct. publ., mai 2003.

3. Pour les raisons exposées dans les colonnes de La Semaine juridique, V. A. Le Pors, Chronique d'une mort annoncée : le décret du 28 novembre 1983 : JCP A 2007, 2021.

2070

La récente loi de modernisation de la fonction publique va-t-elle dans le bon sens ?

Marcel POCHARD,
conseiller d'État

DANS la récente loi de modernisation de la fonction publique, trois types de dispositions retiennent l'attention :

- la mise à niveau, par rapport au droit privé, du régime de formation professionnelle dans la fonction publique ; en la matière, le droit public s'aligne sur le droit privé, largement en avance sur lui ;
- la réforme des règles déontologiques applicables en cas de passage du secteur public au secteur privé ; à une conception rigide et excessivement formaliste succède un plus grand réalisme ;
- la refonte du régime du cumul d'activités ou de rémunérations, qui maintient une réglementation, tout en apportant des souplesses utiles.

Que penser de ces trois réformes qui, pour ne pas être sans importance, ne touchent qu'à quelques pans du régime de la fonction publique et sont un peu pompeusement présentées comme la modernisation de la fonction publique ?

Première constatation, heureuse, les dispositions législatives s'inscrivent, sans le dire, consciemment ou inconsciemment, dans une perspective de meilleure articulation entre le droit de la fonction publique et le droit commun du travail. Et, fait à signaler, cette meilleure articulation est réalisée par emprunt par le secteur public au secteur privé ; c'est dire si la « grande référence sociale » que devait constituer la fonction publique, aux yeux d'Anicet Le Pors, en 1983, peut laisser la place, en la matière, à une exemplarité du droit commun du travail. Bien sûr, au total, nous sommes loin, en France, de ce système auquel rêvait le professeur Jean Rivero dès 1947, fait d'un socle commun de droit du travail applicable à tous les salariés et d'une gamme de statuts définis en fonction des missions à accomplir. Du moins des passerelles commencent à être créées. C'est une excellente chose. Si les Français, et en premier lieu les fonctionnaires, pouvaient se rendre compte qu'à sacraliser un droit de la fonction publique paré de toutes les vertus par rapport au droit commun du travail, on instaure une coupure artificielle, source de rigidité et d'immobilisme, entre des personnes ou des métiers qui gagneraient à mieux se comprendre, on ferait un grand pas.

Deuxième constat, le particularisme du droit applicable à la fonction publique, là où il a un sens, n'est pas jeté par dessus bord, mais réécrit d'une façon plus réaliste et plus utile, c'est cas de la déontologie et du cumul. Comme le Conseil d'État l'a abondamment souligné

dans son rapport de 2003 (*JCP A 2003, 1284 ; JCP A 2003, 1314*), les règles particulières à la fonction publique n'ont qu'un objet : faire en sorte que les agents publics puissent assumer leur mission sans autre considération que l'intérêt général, en dehors de tout favoritisme et de tout arbitraire, de façon impartiale et égale sur tout le territoire. Là est la seule et véritable justification d'un statut particulier de la fonction publique et de ce qui aurait pu être, dans la vision du professeur Rivero, un des statuts de la gamme envisagée par lui, sur fond de droit commun du travail. Au regard de cet objectif, on doit en permanence s'interroger sur le bien fondé de telle ou telle règle spécifique. Et, s'agissant tant du passage public-privé que surtout du cumul, il ne manque pas de personnes pour estimer que tout pourrait se régler par le droit commun, qui connaît lui aussi des règles sanctionnant les conflits d'intérêt. Le législateur et le Gouvernement n'ont pas été de cet avis et nous applaudissons à ce choix. Sur les deux sujets en cause, la fonction publique se doit, comme de façon générale pour tout ce qui touche à la déontologie, d'être impeccable et effectivement exemplaire. Dans le monde à venir, qui sera marqué, sur beaucoup de points, par une grande impuissance d'une partie importante de nos compatriotes devant les fractures multiples, nous aurons besoin d'administrations et de fonctionnaires bénéficiant de la confiance de leurs concitoyens, car cette confiance sera leur dernier rempart face aux incertitudes. Il y a, dès lors, lieu de sauvegarder la force des règles déontologiques, tout en évitant le formalisme excessif, comme c'était le cas, jusqu'au vote de la loi, en matière de passage du public au privé. Ajoutons, pour être tout à fait clair, que ce sont ces règles déontologiques, comme celles relatives au recrutement ou à l'avancement, qui nous paraissent le cœur d'un droit de la fonction publique et non toutes ces règles ou bandelettes inventées au fil des ans pour réglementer le moindre des avatars de carrière et qui ont conduit aux dérives de l'égalitarisme.

Dire pour autant que la récente loi est synonyme de modernisation de la fonction publique, il y a un pas que l'on ne peut franchir. Il reste bien d'autres bastilles de la fonction publique auxquelles s'attaquer : celle de la soustraction complète de ce droit à la notion de contrat, qui est pourtant au cœur de la vie moderne ; celle d'une organisation en corps multiples et éparpillés, qui écartèle la gestion de la fonction publique ; celle d'un égalitarisme paralysateur ; celle d'un dialogue social qui n'arrive pas à trouver ses marques, menacé à la fois par l'autisme et les débats byzantins ; celle, au total, d'un manque de renouveau du contrat social liant la fonction publique et la nation.

Les dispositions institutionnelles de la loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale

Emmanuelle MARC,

professeur agrégé de droit public, faculté de droit de Montpellier, centre de recherches et d'études administratives de Montpellier (CREAM)

Les réformes récentes affectant la fonction publique vont et viennent, d'importance inégale et de fortunes diverses. Si la loi relative à la fonction publique territoriale récemment adoptée, promulguée le 19 février 2007¹, attendue, peaufinée, ne porte pas le sceau d'une réforme en profondeur de la fonction publique territoriale, elle amène cependant des ajustements ciblés, témoignage probable de la maturité de l'édifice conquis au fil des ans et des réformes.

1 - L'exposé des motifs du projet déposé sur le bureau du Sénat le 11 janvier 2006 donne immédiatement le ton des travaux à venir : point d'énoncés généraux, de lignes prospectives, mais des retouches précises de maints aspects, articulées autour de quatre chapitres, relatifs successivement à la formation professionnelle des agents territoriaux, aux organes de la fonction publique territoriale, à la gestion des agents territoriaux et aux dispositions portant sur l'hygiène, la sécurité et la médecine préventive. Un texte bref, au final, constitué de trente-six articles mais que les travaux successifs des deux assemblées enrichiront à tel point que la version définitive en comporte soixante-douze. Il ne faut point diminuer toutefois l'ampleur des travaux préliminaires qui ont nourri la version initiale du texte. Depuis 2002, un travail d'élaboration institutionnellement varié et unanimement loué a conduit à la préparation de ce projet. C'est ainsi qu'ont été amenés à se prononcer des parlementaires², des juristes³, des membres du Conseil d'État⁴, des associations d'élus territoriaux⁵, et le

Conseil supérieur de la fonction publique territoriale⁶ (CSFPT). Ce temps imparti à la réflexion a généré un certain consensus autour du texte. Lors de sa consultation, en effet, par le Gouvernement, le CSFPT a donné un avis favorable au projet de loi.

2 - Ce texte est présenté comme une réponse aux divers défis auxquels doit répondre la fonction publique territoriale, défis dont l'identification est unanime au sein des deux assemblées. Il s'agit, en premier lieu, de pouvoir réagir aux perspectives démographiques, prévoyant de très nombreux départs à la retraite, notamment des fonctionnaires de catégorie A. Il s'agit, en second lieu, de répondre aux développements de l'intercommunalité et aux questions liées au transfert des personnels. Il s'agit, enfin, de tirer les conséquences de l'acte II de la décentralisation, particulièrement du transfert des techniciens, ouvriers et personnels de service (TOS). La réforme des institutions de la fonction publique territoriale est alors envisagée comme une contribution à une gestion renouvelée des ressources humaines. Un consensus s'est ainsi dégagé vers la nécessité de clarifier la répartition des compétences entre le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et les centres de gestion. Il faut observer, en effet, que la répartition des compétences qui s'était progressivement mise en place avait obéi à des considérations plus pragmatiques qu'à une ligne directrice claire. À l'origine, la loi du 26 janvier 1984⁷ établissait une architecture assez rigide, reposant sur la distinction entre formation des agents et gestion des carrières. Elle avait, dès lors, créé des centres régionaux de formation et un centre national, ainsi que des centres de gestion à l'échelle départementale, régionale et nationale. Cette organisation superposée n'a, dans les faits, jamais été mise en

1. L. n° 2007-209 : JO 21 févr. 2007, p. 3041.

2. Rapport du groupe de travail présidé par J.-J. Hyest, *Resonder le statut de la fonction publique territoriale pour réussir la décentralisation*, cité in J. Gourault, *Rapp. Sénat n° 243, sur le projet de loi relatif à la fonction publique territoriale*, p. 22 et in M. Piron, *Rapp. AN n° 3342, sur le projet de loi, adopté par le Sénat, relatif à la fonction publique territoriale*, p. 10.

3. *Rapp. B. Dreyfus, La mise en œuvre du dispositif législatif sur la fonction publique territoriale*, nov. 2003, cité in J. Gourault, *Rapp. n° 243 préc.*, p. 22 et in M. Piron, *Rapp. n° 3342, préc.*, p. 10.

4. *Rapp. J. Courrial, Les institutions de la fonction publique territoriale*, juin 2003. Un rapport avait déjà été remis au ministre de la Fonction publique en mai 1998 par R. Schwartz, *Le recrutement, la formation et la carrière des agents territoriaux*, cité in J. Gourault, *Rapp. n° 243, préc.*, p. 22 et in M. Piron, *Rapp. n° 3342, préc.*, p. 10.

5. *Association des maires de France, Moderniser la fonction publique territoriale pour valoriser nos territoires* et *Livre blanc de l'Association des petites villes de France*.

6. CSFPT, *Réussir la mutation de la fonction publique territoriale vingt ans après sa création*.

7. L. n° 84-53, 26 janv. 1984, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale : JO 27 janv. 1984, p. 441.

place et a été rapidement modifiée par des lois successives⁸. L'architecture institutionnelle qui en découlait faisait plutôt figure d'organisation empirique, particulièrement complexe. Par exemple, ainsi que le souligne le député Michel Piron, « en matière de concours, le CNFPT est censé être compétent pour les cadres d'emplois de catégorie A et B, mais les concours de la filière sanitaire et sociale et de certains cadres d'emplois de catégorie B relèvent des centres de gestion, tandis que certains concours de catégorie B et C peuvent être organisés par les employeurs non affiliés »⁹.

3 - La réforme adoptée, introduisant une nouvelle répartition des compétences entre les centres de gestion et le CNFPT, peut dès lors être considérée comme opportune car, même si elle dessaisit ce dernier d'une grande partie de ses compétences, elle apporte des clarifications bienvenues. Replacée dans le cadre de la réforme de l'État, elle accompagne en outre les mouvements de déconcentration de la gestion du personnel qui ont lieu, au sein de celui-ci, à échéance régulière. Mais, l'art législatif étant rarement parfait, il est possible de relever çà et là quelques incohérences ou d'émettre quelques interrogations.

4 - Le volet institutionnel de la loi comporte plusieurs dispositions de portée inégale, qui peuvent être analysées en deux temps : la mise en place, d'une part, d'une nouvelle articulation des missions respectives des centres de gestion et du CNFPT (1) et l'existence, d'autre part, d'institutions créées, modifiées ou rejetées (2).

1. Une nouvelle articulation des missions respectives des centres de gestion et du CNFPT

5 - Le chapitre II de la loi du 19 février 2007 vise essentiellement à déterminer une nouvelle répartition des compétences entre les centres de gestion (A) et le CNFPT (B), conçue en suivant le principe d'une séparation nette entre les missions de gestion collective des personnels territoriaux et celles de formation.

A. - Les réformes affectant les centres de gestion

6 - Disons-le immédiatement et sans ambages, les centres de gestion sont les grands gagnants de la révision institutionnelle adoptée. Ils bénéficient d'une extension de leurs missions autour de l'ensemble des questions de gestion du personnel. Pour mesurer la portée exacte du texte, rappelons, en quelques mots, l'étendue de leurs compétences antérieures.

7 - Les centres de gestion, avant la réforme, assuraient un certain nombre de missions obligatoires. Ils étaient chargés d'assurer le fonctionnement des commissions administratives paritaires et des conseils de discipline pour les fonctionnaires des collectivités et établissements affiliés¹⁰ ainsi que pour leurs propres agents, d'organiser, pour ces mêmes employeurs, les concours de recrutement et les examens professionnels pour les seuls fonctionnaires de catégorie C ; lorsque les statuts particuliers le prévoyaient, ils devaient également organiser les concours et examens professionnels des catégories A et

B. Ils assuraient alors l'établissement des listes d'aptitude et la publicité des tableaux d'avancement de grade.

8 - Pour l'ensemble des employeurs, ils étaient chargés de la publicité des créations et vacances d'emplois de catégorie C, des créations et vacances d'emplois des catégories A et B pour les concours qu'ils organisaient, de la prise en charge de la gestion des fonctionnaires des catégories B et C momentanément privés d'emplois, et procédaient au reclassement des fonctionnaires de ces mêmes catégories devenus inaptes à l'exercice de leurs fonctions. Ils assuraient, enfin, la mise en oeuvre de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences au sein de la fonction publique territoriale, mission confiée par la loi du 3 janvier 2001¹¹.

9 - La loi du 19 février 2007 accroît leurs compétences et introduit une distinction entre celles obligatoires et facultatives. Avant d'entrer dans le détail de ces dernières, il convient d'indiquer immédiatement que les centres de gestion se voient confier une mission générale d'information sur l'emploi public territorial. La loi du 19 février 2007 reprend en partie les dispositions de l'actuel article 14 de la loi du 26 janvier 1984, mais en conférant plus d'ampleur à l'analyse de l'emploi public territorial, afin de faciliter le développement du rôle prospectif des centres de gestion. Ils sont chargés d'établir un bilan de la situation de l'emploi public et de la gestion des ressources humaines, bilan qui remplace les anciennes « synthèses » et d'élaborer les perspectives à moyen terme de l'évolution de cet emploi, des compétences et des besoins de recrutement. Ces documents sont portés à la connaissance des comités techniques paritaires. Pour ce faire, un nouvel article 23-1 inséré dans la loi du 26 janvier 1984 impose à l'ensemble des collectivités territoriales et à leurs établissements publics de communiquer aux centres de gestion les créations et vacances d'emploi, comme c'est déjà le cas, sauf que, dorénavant, l'absence de transmission entraînera l'illégalité des nominations, ce qui renforce l'effet utile de la disposition. Les nominations devront également être transmises. Certaines le sont déjà par les employeurs affiliés et au titre de la promotion interne. Désormais, la communication des nominations inclut celles qui suivent les recrutements par concours et sans concours, celles d'agents non titulaires, les mutations et les détachements. Doivent être communiqués, en outre, les tableaux d'avancement de grade, qui n'étaient, avant la loi, transmis que par les employeurs affiliés et, pour les employeurs publics employant plus de 350 personnes à temps plein, les listes d'aptitude établies dans le cadre de la promotion interne. Enfin, doivent être communiquées les demandes et propositions de recrutement et d'affectation d'agents par le centre de gestion pour effectuer des missions temporaires ou remplacer des agents indisponibles.

10 - D'une part, les compétences obligatoires sont distinguées selon qu'elles concernent les collectivités et établissements affiliés ou l'ensemble des employeurs publics locaux. Pour les agents des collectivités et établissements affiliés, les centres de gestion voient leurs missions étendues par le fait que, désormais, ils sont chargés, pour les catégories A, B et C, de l'organisation des concours et des examens professionnels ainsi que de l'établissement des listes d'aptitude, de la publicité de ces dernières, de la publicité des créations et vacances d'emplois, de la publicité des tableaux d'avancement de grade pour ces trois catégories, alors qu'ils n'étaient compétents que pour la catégorie C de la prise en charge des fonctionnaires momentanément privés d'emploi, du reclassement des fonctionnaires devenus inaptes à l'exercice de leurs fonctions. Ils sont également chargés de l'aide aux fonctionnaires à la recherche d'un emploi après une période de disponibilité, du fonctionnement des conseils de discipline de recours, des commissions administratives paritaires, des conseils de disci-

8. L. n° 85-1221, 22 nov. 1985, complétant et mod. L. 26 janv. 1984 : JO 23 nov. 1985, p. 13574. - L. n° 87-529, 13 juill. 1987, modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale : JO 16 juill. 1987, p. 7918. - L. n° 94-1134, 27 déc. 1994, modifiant certaines dispositions relatives à la fonction publique territoriale : JO 28 déc. 1994, p. 18527.

9. M. Piron, Rapp. n° 3342, préc., p. 30.

10. L'affiliation obligatoire aux centres de gestion des communes et de leurs établissements publics intervient lorsque ces derniers emploient moins de 350 fonctionnaires titulaires et stagiaires à temps complet, également pour les communes employant au moins un fonctionnaire à temps non complet ou uniquement des agents non titulaires ; elle peut être volontaire pour les départements, régions et communes ne répondant pas aux critères précédents.

11. L. n° 2001-2, 3 janv. 2001, relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale : JO 4 janv. 2001, p. 96.

plaine, des comités techniques paritaires et de la gestion des décharges d'activités de service. Il s'agit ici d'une clarification formelle dans la mesure où cette dernière compétence était déjà prévue par l'article 100 de la loi du 26 janvier 1984 mais n'était pas indiquée dans l'article 23 relatif aux compétences des centres de gestion.

Pour l'ensemble des employeurs publics locaux, les centres de gestion assurent la publicité des listes d'aptitude, la publicité des créations et vacances d'emploi pour les catégories A, B et C, la prise en charge des fonctionnaires momentanément privés d'emploi des trois catégories, le reclassement des fonctionnaires devenus inaptes à l'exercice de leurs fonctions de ces mêmes catégories, le fonctionnement des conseils de discipline de recours et, enfin, l'organisation des concours et examens professionnels d'accès aux cadres d'emplois des catégories A et B relevant des filières administrative, technique, culturelle, sportive, animation et police municipale.

11 - D'autre part, les centres de gestion exercent des missions facultatives. L'article 24 de la loi du 26 janvier 1984 est modifié en ce sens. En effet, les centres de gestion peuvent assurer toute tâche en matière de retraite et d'invalidité des agents pour le compte des employeurs publics locaux. Il s'agit là de consacrer le rôle des centres de gestion en tant que partenaires de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales. Ils sont ainsi habilités à recueillir, traiter et transmettre aux régimes de retraite les données relatives à la carrière et aux cotisations des agents. Ce faisant, ils apportent leurs concours aux régimes de retraite pour la mise en œuvre du droit à l'information des actifs, prévu par l'article L. 161-17 du Code de la sécurité sociale. Cet article étend ainsi, par comparaison avec l'état du droit antérieur, la compétence des centres de gestion aux employeurs non affiliés. L'article 24 fait référence à un décret en Conseil d'État qui déterminera les modalités et les conditions de prise en charge financière de ces interventions par les régimes de retraite. Il est possible de regretter, à ce propos, que la loi ne consacre pas la garantie que les prestations réalisées par les centres de gestion, à destination des régimes de retraite, seront financées à hauteur des dépenses engagées.

12 - L'article 25 de la loi du 26 janvier 1984 est, de plus, modifié. Les centres de gestion peuvent assurer, sur demande, toute tâche administrative concernant les agents, ce qui ne constitue pas une nouveauté. L'alinéa 2 de cet article précise en revanche qu'ils peuvent mettre des agents à disposition des collectivités et établissements qui le souhaitent en vue d'assurer le remplacement d'agents momentanément indisponibles ou des missions temporaires. Ils peuvent également mettre des fonctionnaires à disposition en vue de les affecter à des missions permanentes à temps complet ou non complet. Cet alinéa clarifie donc la condition juridique des agents recrutés dans ce cadre. Ils sont des agents du centre de gestion mis à disposition des collectivités territoriales ; surtout, ils peuvent être des agents non titulaires par dérogation à la règle selon laquelle ces derniers ne peuvent faire l'objet d'une mise à disposition. Ce dispositif est ainsi en parfaite conformité avec la lettre et l'esprit de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984, qui permet le recrutement d'agents non titulaires pour répondre à des besoins ponctuels. L'article 25, en revanche, supprime la possibilité de créer des services communs à plusieurs collectivités territoriales.

13 - Les centres de gestion exercent, en outre, des missions optionnelles de conseil pour la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité. Le projet de loi, dans sa version initiale, prévoyait un exercice obligatoire de cette compétence, qui a été refusé par le Sénat, « pour éviter des confusions sur les responsabilités respectives de l'exécutif territorial et du centre de gestion en la matière »¹². La frontière entre conseil et gestion risque cependant d'être tenue en pratique, dans la mesure où le rôle de conseil, comme celui de contrôle, s'exerce tou-

jours par la mise à disposition d'agents chargés de la fonction d'inspection.

14 - Les centres de gestion peuvent, par ailleurs, assurer la gestion de l'action sociale et des services sociaux en faveur des agents. En la matière, la loi du 19 février 2007 reprend les dispositions de l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984, mais l'expression « action sociale » est substituée à celle de « œuvres sociales », probablement dans un souci de promouvoir une conception extensive des missions assurées dans ce cadre. Ils peuvent souscrire des contrats-cadres permettant aux agents de bénéficier de prestations d'action sociale mutualisées et de prestations dans les domaines de la santé et de la prévoyance.

15 - Autre compétence optionnelle, celle de la gestion administrative des comptes épargne-temps de l'ensemble des collectivités et établissements. Les centres de gestion pourront conclure des conventions avec les employeurs publics locaux et affecter des agents pour remplacer les personnels en congé. Cette faculté devrait conduire à une utilisation plus importante du dispositif introduit par le décret du 26 août 2004¹³, dont le développement reste freiné par sa complexité.

16 - Enfin, un article 26-1 est inséré dans la loi du 26 janvier 1984 en application duquel les centres de gestion peuvent créer des services de médecine préventive ou des services de prévention des risques professionnels, mis à la disposition des collectivités et établissements qui en font la demande. La possibilité de créer un service de médecine préventive existe déjà, mais le texte adopté améliore légèrement, par cette mention, la lisibilité de la loi du 26 janvier 1984 en substituant aux mots « médecine professionnelle » les termes « médecine préventive ». Pour la prévention des risques professionnels, en revanche, la loi est plus novatrice et s'inscrit, comme le souligne le député M. Piron¹⁴, dans la ligne d'une directive du 12 juin 1989 qui oblige les employeurs à évaluer les risques à toutes les étapes de la production, à informer les travailleurs et à leur donner les instructions adéquates pour réduire les risques.

B. - Les réformes affectant le CNFPT

17 - Le CNFPT, par contraste, perd bon nombre de ses missions. Ici encore, le diagnostic sera plus clair si l'on s'arrête un instant sur l'étendue de ses compétences antérieures. Le CNFPT, dans un premier temps, s'était vu confier des compétences portant à la fois sur des actions de formation, en application de l'article 11 de la loi du 12 juillet 1984¹⁵, et de gestion des personnels de catégorie A et de certains agents de catégorie B. En matière de formation, le CNFPT était chargé de définir les orientations générales de la formation professionnelle des agents, les programmes des formations initiales préalables à la titularisation ou à la nomination des agents dans les conditions prévues par les statuts particuliers, de définir et d'assurer la formation continue des agents de police municipale et l'ensemble des programmes de formation des agents territoriaux.

18 - Ses compétences en matière de gestion, avant la présente réforme, étaient relatives à l'organisation des concours et examens professionnels des fonctionnaires de catégorie A et B¹⁶, à la publicité des déclarations de vacances des emplois de catégorie A et B devant lui être transmises par les centres de gestion, à la prise en charge des fonctionnaires de catégorie A momentanément privés d'emploi et au reclassement des fonctionnaires de cette catégorie devenus inaptes à

12. M. Piron, Rapp. n° 3342, préc., p. 79.

13. D. n° 2004-878, 26 août 2004, relatif au compte épargne-temps dans la fonction publique territoriale : JO 28 août 2004, p. 15442.

14. M. Piron, Rapp. n° 3342, préc., p. 82.

15. L. n° 84-594, 12 juill. 1984, relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale : JO 13 juill. 1984, p. 2247.

16. Sauf dans le cas où des statuts particuliers prévoient leur organisation par les centres de gestion.

l'exercice de leurs fonctions. L'hybridation des fonctions de cette institution avait suscité maintes réserves. Ainsi, comme le soulignait M. J. Courtial, « l'exercice de fonctions de gestion pour le compte de collectivités décentralisées par un établissement national, de surcroît imprégné de paritarisme, et dont la vocation est la formation, suscite quelques interrogations »¹⁷.

19 - La loi du 19 février 2007 recentre dès lors le CNFPT sur sa mission de formation initiale et continue des agents, mission d'autant plus importante que la loi consacre désormais le principe d'une formation professionnelle tout au long de la carrière, institue un droit individuel à la formation et prévoit une formation initiale obligatoire. La loi le décharge en revanche de l'essentiel des missions qu'il assurait en matière de gestion des personnels.

20 - La loi du 19 février modifie l'article 12-1 de la loi du 26 janvier 1984. La compétence du CNFPT est d'abord maintenue pour l'intégralité de ses missions, tant en matière de formation initiale que continue. Il assure également la mise en œuvre des procédures de reconnaissance de l'expérience professionnelle, le suivi des demandes dont il est saisi de validation des acquis de l'expérience, la gestion de l'observatoire de l'emploi et de ses personnels. L'essentiel de ces compétences n'a pas soulevé d'opposition remarquable dans les travaux parlementaires. En revanche, un point a été fortement discuté, celui du niveau pertinent de gestion des agents dits « A + », c'est-à-dire les administrateurs territoriaux, les conservateurs territoriaux des bibliothèques, les conservateurs territoriaux du patrimoine ainsi que les ingénieurs territoriaux en chef. Les sénateurs avaient souhaité confier la gestion des agents A + à un centre de gestion désigné par ses pairs. Un conseil d'orientation, désigné par le collège des présidents des centres de gestion, composé de représentants des centres de gestion et des collectivités non affiliées, lui eut été adjoint. Ceci permettait de distinguer les compétences de droit commun exercées par le centre de gestion et les compétences exercées pour le compte de tous les employeurs publics. À l'Assemblée nationale, en revanche, il a été proposé de laisser au CNFPT la gestion des fonctionnaires A +, ce pour plusieurs raisons, indiquées par le député M. Piron¹⁸. Cette solution a d'abord été considérée comme « simple et lisible ». Ce point n'est certes pas contestable, sauf qu'il est en parfaite contradiction avec la nouvelle ligne de partage des compétences affichée par la loi. Un second avantage fut mis en exergue, d'après lequel l'exercice de cette mission ne pose pas de problème dans sa mise en œuvre, car elle se contente de maintenir une compétence que le CNFPT exerce déjà. Si le pragmatisme l'emporte ainsi sur la logique de répartition affichée des compétences, il ne faut cependant pas s'en émouvoir plus que de raison. Le nombre d'agents concernés dans ce cadre reste, en effet, peu important (environ 5000)¹⁹. Pour ces fonctionnaires, le CNFPT est donc compétent pour l'organisation des concours et des examens professionnels, le président fixant le nombre de postes ouverts, contrôlant la nature des épreuves et établissant au plan national la liste des candidats admis, la publicité des créations et vacances d'emplois qui doivent leur être transmises par les centres de gestion et la gestion de la bourse nationale des emplois, la prise en charge des fonctionnaires momentanément privés d'emplois, le reclassement des fonctionnaires devenus inaptes à l'exercice de leurs fonctions et la gestion des personnels qu'il prend en charge en vertu de l'article 97.

21 - Le transfert des compétences entre le CNFPT et les centres de gestion s'opérera par conventions, conclues entre celui-là et chaque centre de gestion coordonnateur. Le transfert sera effectif au plus tôt à la date de transmission au ministre chargé des collectivités territoria-

les de la dernière convention signée ou, au plus tard, au 1^{er} janvier 2010, en application de l'article 62 de la loi du 19 février 2007.

22 - D'autres dispositions institutionnelles de portée moindre complètent cette architecture institutionnelle renouvelée.

2. Des institutions créées, modifiées ou rejetées

23 - La loi du 19 février 2007 prévoit l'approfondissement de mécanismes de collaboration entre les instances gestionnaires de la fonction publique territoriale (A) et apporte des précisions sur l'étendue, des compétences du CSFPT (B). Il faut, *in fine*, souligner la disparition, au sein du texte final, d'une institution qui figurait dans le projet de loi (C).

A. - Collaborations instituées

24 - La création la plus significative intéresse les modalités de la coopération entre les centres de gestion. La loi du 19 février 2007 modifie l'article 14 de celle du 26 janvier 1984 et prévoit que les centres de gestion s'organisent au niveau régional ou interrégional pour l'exercice de leurs missions. Ils élaborent à cet effet une charte désignant parmi eux un centre chargé d'assurer leur coordination et déterminant les modalités d'exercice des missions qu'ils décident de gérer en commun. Parmi celles-ci doivent figurer, pour les agents des cadres d'emplois de catégorie A, l'organisation des concours et examens professionnels, la publicité des créations et vacances d'emplois, la prise en charge des fonctionnaires momentanément privés d'emploi et le reclassement des fonctionnaires de cette catégorie devenus inaptes à l'exercice de leurs fonctions. L'ambition initiale du législateur était plus limitée car le projet de loi rendait obligatoire l'exercice au niveau régional des seules compétences d'organisation des concours pour les cadres d'emplois de catégorie A. Le Sénat, à l'initiative de sa commission des Lois, a élargi les compétences obligatoires exercées au niveau régional, tirant les conséquences de la suppression du Centre national de coordination des centres de gestion, que nous évoquerons *infra*. Le centre de gestion coordonnateur régional assurera, dès lors, l'ensemble des tâches de gestion pour les personnels de catégorie A. Il s'agit là, semble-t-il, d'un choix judicieux, dans la mesure où il promeut à la fois une gestion déconcentrée au plus près des agents intéressés²⁰, tout en instituant une échelle territoriale réaliste, notamment pour l'organisation des concours.

25 - Le Gouvernement avait affiché, dans son projet de loi, la volonté d'instituer des modalités de coordination entre les centres de gestion, ce pour l'exercice de certaines compétences. Jusqu'à présent, en effet, l'essentiel des compétences des centres de gestion s'exerçait à l'échelle départementale, même si, en pratique, ils procédaient à une mutualisation de leurs missions au niveau régional ou interrégional, par la voie de conventions. L'objectif de la loi est, dès lors, d'institutionnaliser cette pratique, proposition faite initialement par J. Courtial²¹. Une mutualisation des moyens est opportune afin que les centres de gestion assument dans les meilleures conditions les compétences antérieurement exercées par le CNFPT.

26 - La loi précise le support juridique de leur coopération. Elle prévoit que les centres de gestion concluent entre eux des conventions - chargées nécessairement de décliner les divers aspects de la charte - qui fixent les modalités de mise en œuvre en commun de leurs missions et de remboursement des dépenses correspondantes. La loi ajoute que des conventions particulières peuvent être conclues entre les centres de gestion dans des domaines non couverts par la charte.

17. J. Gouault, *Rapp.* n° 243, *préc.*, p. 25.

18. M. Piron, *Rapp.* n° 3342, *préc.*, p. 32.

19. M. Piron, *Rapp.* n° 3342, *préc.*, p. 33.

20. Il s'agit là d'un argument auquel ont été particulièrement sensibles les parlementaires dans leurs travaux. V. par exemple, M. Piron, *Rapp.* n° 3342, *préc.*, p. 67.

21. Cité in M. Piron, *Rapp.* n° 3342, *préc.*, p. 67.

Dans les travaux parlementaires, il a été utilement précisé à ce propos que « la convention n'aura pas obligatoirement le même périmètre que la charte : elle pourra être signée par une partie seulement des centres de gestion d'une même région, qui souhaiterait mettre en place une coopération plus poussée ou, à l'inverse, être interrégionale. Par exemple, en matière d'organisation de concours, il serait souhaitable que les centres de gestion s'organisent sur une base interrégionale, ce qui leur permettrait de s'appuyer sur les structures mises en place par le CNFPT pour l'organisation de certains concours, et notamment les huit centres interrégionaux de concours »²².

Enfin, la loi précise que la charte est transmise au représentant de l'État dans la région, à l'initiative du centre de gestion coordonnateur, dans un délai de six mois à compter de la publication de la loi. À défaut, le centre de gestion du département chef-lieu de la région devient le centre coordonnateur.

27 - Toujours dans une perspective de collaboration approfondie entre les instances de gestion, l'article 23 de la loi du 19 février modifie l'article 27 de la loi du 26 janvier 1984 et prévoit que le centre de gestion coordonnateur devra réunir, au moins une fois par an, une conférence associant les centres de gestion et les représentants des collectivités non affiliées. Cette conférence a pour objet d'assurer une coordination de l'exercice par eux de leurs missions en matière d'emploi public territorial et d'organisation des concours de recrutement. Les délégations régionales ou interdépartementales du CNFPT et les organisations syndicales représentatives et siégeant au CSFPT, participent à cette conférence pour toute question relative à la formation des agents. Deux observations à son propos. D'une part, elle s'appuie sur le fruit de l'expérience puisque des exemples de coopération dans certaines régions avaient montré la nécessité de définir au niveau régional des politiques de gestion des ressources humaines²³. D'autre part, si le centre de gestion coordonnateur est de niveau interrégional, il va sans dire que la conférence sur l'emploi devra réunir les acteurs situés sur ce ressort.

28 - Enfin, l'article 24 de la loi crée un article 27-1 au sein de la loi du 26 janvier 1984, en vertu duquel une conférence nationale réunit au moins une fois par an l'ensemble des centres de gestion coordonnateurs. Il s'agit là d'un article inséré par le Sénat à l'initiative de la commission des Lois et non remis en cause par la suite. Il répond à la nécessité, que connaîtront probablement les centres de gestion, de confronter leurs expériences respectives dans l'exercice de leurs compétences nouvelles, notamment en matière d'harmonisation des prestations et de cohérence des chartes régionales.

29 - Il convient de terminer ce point en évoquant l'article 10 de la loi du 19 février 2007, qui institue un article 10-1 dans celle du 26 janvier 1984 en ces termes, « les membres siégeant au sein du CSFPT en qualité de représentants des collectivités territoriales forment un collège des employeurs publics territoriaux qui est consulté par le Gouvernement sur toute question relative à la politique salariale ou à l'emploi public territorial ». La raison de l'institution de ce collège est l'inexistence antérieure d'instance de représentation nationale des employeurs publics locaux, pouvant être l'interlocutrice du Gouvernement sur les questions, notamment, de négociation salariale.

B. - Compétences accrues

30 - À l'initiative de la commission des Lois du Sénat en première lecture, il a été décidé de consacrer le CSFPT comme « l'instance représentative de la fonction publique territoriale », afin de confirmer son rôle consultatif et de représentation de la fonction publique terri-

toriale, d'autant que son paritarisme et ses compétences militent en ce sens. Il a été également décidé qu'il serait saisi des projets d'ordonnances pris en vertu de l'article 38 de la Constitution dans son champ de compétence. Cette disposition complète le dispositif juridique déjà existant limité aux projets de lois ou lors de l'élaboration des décrets. Cet ajout est logique car il répond à la teneur générale des compétences du CSFPT, c'est-à-dire la participation à l'élaboration et l'évolution des règles statutaires applicables à la fonction publique territoriale. La loi du 19 février entérine l'ensemble de ces propositions sans que les débats n'aient fait apparaître d'opposition à leur rencontre. Son article 8 complète ainsi l'article 8 de la loi du 26 janvier 1984 par les mots « instance représentative de la FPT ». Son article 9 enrichit l'article 9 de la loi précitée par les termes, « ainsi que des projets d'ordonnance pris dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution ». Enfin, la loi confirme le rôle du CSFPT en matière de travaux d'études et de statistiques ; il doit donc à cet effet recevoir un certain nombre de documents de la part des collectivités territoriales et de leurs établissements, la loi ajoutant désormais à cette liste le CNFPT.

C. - Disparition rapide

31 - L'article 10 du projet de loi prévoyait la création d'un Centre national de coordination des centres de gestion, établissement public à caractère administratif regroupant tous les centres de gestion. Il eut été dirigé par un conseil d'administration composé des représentants des centres de gestion. Sa mission concernait essentiellement l'assistance technique et juridique aux centres de gestion dans l'élaboration de la charte qu'ils doivent établir pour organiser l'exercice de leurs missions au niveau régional ou interrégional, l'assistance des centres de gestion coordonnateurs dans la mise en œuvre des procédures de transfert des missions entre les centres de gestion et le CNFPT et dans la détermination de la compensation financière qui en découle.

32 - Sa durée de vie fut en réalité éphémère, car il n'a pas passé le cap de la première lecture au Sénat. Les arguments de sa suppression sont de nature financière et pourrait-on dire logistique. Comme le souligne la sénatrice J. Gourault, « la commission des Lois considère que si la coordination des centres de gestion est essentielle au niveau régional, [...] elle ne nécessite pas la création d'un établissement public à l'échelle nationale. En outre, dans la mesure où [la] commission est particulièrement attentive au fait que la réforme institutionnelle proposée ne conduise pas à alourdir le coût de ces organes, devant *in fine* être supporté par les collectivités territoriales et leurs établissements publics, elle considère que les avantages attendus de cette nouvelle institution ne sont pas suffisants pour justifier sa création, même si son financement est prévu par le projet de loi pour être assuré, sans compensation, par les centres de gestion »²⁴. La crainte était une augmentation à terme de la cotisation versée par les collectivités territoriales aux centres de gestion. Par ailleurs, le niveau national ne semblait pas pertinent, ce qui est cohérent si la ligne directrice est bien celle de la subsidiarité, voire de l'économie d'échelle.

33 - Ainsi, par ses dispositions principales comme subsidiaires, le volet institutionnel de la loi du 19 février 2007 assainit et clarifie les modalités d'intervention des diverses institutions qui accompagnent la gestion et la formation de l'ensemble des agents territoriaux. Si l'architecture qui en découle paraît cohérente, seule la pratique révélera sa réelle pertinence ou mettra à jour ses éventuelles insuffisances.

MOTS-CLÉS : Fonctions publiques - Loi relative à la fonction publique territoriale
Fonctions publiques - Fonction publique territoriale

22. M. Piron, Rapp. n° 3342, préc., p. 68.

23. M. Piron, Rapp. n° 3342, préc., p. 50.

24. J. Gourault, Rapp. n° 243, préc., p. 30.