



ASSEMBLÉE NATIONALE

**COMMISSION des LOIS CONSTITUTIONNELLES,
de la LÉGISLATION et de l'ADMINISTRATION GÉNÉRALE
de la RÉPUBLIQUE**

COMPTE RENDU N° 52
(Application de l'article 46 du Règlement)

Mardi 27 juin 2006
(Séance de 19 heures 15)

Présidence de M. Philippe Houillon, président

SOMMAIRE

- | |
|---|
| <p>– Audition de M. Christian Jacob, ministre de la fonction publique, et de M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales, sur le projet de loi, adopté par le Sénat, relatif à la fonction publique territoriale (n° 2972) (M. Michel Piron, rapporteur)</p> |
|---|

La Commission a procédé à l'audition de M. Christian Jacob, ministre de la fonction publique, et de M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales, sur le projet de loi, adopté par le Sénat, relatif à la fonction publique territoriale (n° 2972) (M. Michel Piron, rapporteur).

Le Président Philippe Houillon s'est réjoui d'accueillir les deux ministres, venus présenter à la commission des Lois ce qui peut être regardé comme un second volet de la réforme de la fonction publique, c'est-à-dire le projet de loi déjà adopté par le Sénat, relatif à la fonction publique territoriale que l'Assemblée examinera à l'automne.

Ce texte met l'accent sur le développement de la formation professionnelle et de la prise en compte de l'expérience. Il tend aussi à améliorer la gestion de la fonction publique territoriale en clarifiant le rôle et les compétences des organismes qui en sont chargés : le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), les centres de gestion et la nouvelle instance nationale de gestion dont la création est prévue par le projet.

M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales a confirmé que l'Assemblée serait appelée à examiner cet automne, après son adoption par le Sénat le 16 mars dernier, le projet de loi relatif à la fonction publique territoriale. Le Gouvernement y attache une importance particulière, puisqu'au-delà des 1,7 million d'agents de la fonction publique territoriale et des 55 000 employeurs territoriaux, il porte des évolutions qui concernent toutes les fonctions publiques. Il est à cet effet très symbolique que les avancées commencent par la fonction publique territoriale et l'on peut se réjouir que certaines de ces évolutions, en particulier le droit à la formation tout au long de la vie, soient reprises et étendues par le projet relatif à la modernisation de la fonction publique, dont l'Assemblée vient de commencer l'examen.

Les ambitions du Gouvernement pour la fonction publique territoriale ne se limitent pas au seul projet de loi. Celui-ci s'accompagne d'un grand chantier réglementaire en cours, le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) devant donner son avis sur une première série de décrets le 4 juillet prochain.

Ce chantier réglementaire porte :

- sur l'importante question des seuils de création des emplois fonctionnels ;
- sur la question des quotas d'avancement de grade. Il faut généraliser la méthode du ratio promus / promouvables, et donner aux employeurs territoriaux la compétence pleine et entière de fixer eux-mêmes ces ratios. Le Gouvernement entend présenter un amendement en ce sens devant l'Assemblée. Ce sera une avancée majeure, à la fois vers la responsabilisation des élus locaux et vers la liberté des collectivités locales, dans l'intérêt des agents territoriaux ;
- le Gouvernement veut aussi assouplir les quotas de promotion interne afin de faciliter l'accès des fonctionnaires territoriaux aux cadres d'emplois supérieurs.
- Enfin, la formation initiale des fonctionnaires territoriaux doit être réexaminée dans son ensemble.

Replacer ainsi ce projet dans son contexte et dans une perspective d'ensemble montre bien que c'est sur plusieurs fronts que le Gouvernement travaille pour rénover en profondeur la fonction publique territoriale. Le projet de loi constitue bien entendu la pièce maîtresse de cette réforme.

Il est largement consensuel. Approuvé le 16 novembre 2005 à 70 % des voix par le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT), présidé par Bernard Derosier, il a été adopté par le Sénat en première lecture le 16 mars 2006, au terme de trois jours de débats riches et constructifs puisque 335 amendements ont été présentés et que 33 articles nouveaux sont venus compléter les 36 que comportait le texte au début de la discussion.

Le Sénat a très peu modifié les dispositions concernant le chapitre consacré à la formation professionnelle. Les principales modifications concernent d'abord, en réponse à une demande du CSFPT, les instances de la fonction publique territoriale. Le Sénat a consacré l'existence d'un collège des employeurs, au sein du CSFPT, qui sera consulté par le Gouvernement sur les questions relatives à la politique salariale ou à l'emploi territorial. Il faut remercier le ministre de la fonction publique d'avoir accepté cette avancée importante.

Le Sénat a par ailleurs décidé qu'une conférence nationale rassemblerait, au moins une fois par an, l'ensemble des centres de gestion coordonnateurs créés par le projet. Cela contribuera à la cohérence de la politique de l'emploi public territorial.

En revanche, le Sénat n'a pas suivi le Gouvernement dans sa volonté de créer un établissement public national de gestion, qui aurait été le pendant du CNFPT pour la formation. Il a donc supprimé le Centre national de coordination des centres de gestion, préférant confier la gestion nationale des fonctionnaires territoriaux de catégorie A + à un centre de gestion, ou plus précisément à un conseil d'orientation placé auprès de lui, ayant une compétence nationale. C'est la structure – l'établissement public – et les coûts supposés de son fonctionnement qui ont incité le Sénat à ce choix, dont le Gouvernement a pris acte.

Le Sénat s'est aussi intéressé à la gestion des agents territoriaux. Ses principales modifications concernent :

- la possibilité de créer, auprès d'un EPCI, une commission administrative paritaire commune à une commune membre et à cet EPCI ;

- la possibilité pour les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, de créer un comité technique paritaire compétent pour tous les agents des collectivités, lorsque l'effectif total des agents est au moins égal à 50 ;

- la possibilité de recruter, dans des communes de moins de 1000 habitants, des agents non titulaires à temps complet pour des emplois de secrétaire de mairie, afin de remédier aux difficultés de recrutement dans les zones les plus rurales ;

- la prise en compte de la totalité des années de service effectuées en qualité d'agents non titulaires pour les agents de catégorie A de la filière administrative titularisés dans le cadre de la loi de résorption de l'emploi précaire (dite loi « Sapin »). Cette disposition pose un problème et le Gouvernement en souhaite la suppression, car elle est injuste et très onéreuse pour les employeurs territoriaux ;

– l’inéligibilité des agents salariés d’un EPCI au conseil municipal d’une commune membre de l’EPCI qui les emploie. À ce propos, il serait souhaitable que s’ouvre une réflexion plus globale sur les conditions d’inéligibilité, un toilettage des textes existants apparaissant souhaitable.

Ainsi amendé, le projet a fait l’objet d’un large consensus devant le Sénat : il a été voté par le groupe UMP, le groupe UDF, la majorité du groupe RDSE. Le groupe socialiste s’est abstenu, en souhaitant pouvoir améliorer le texte au cours de la navette, ce à quoi le Gouvernement est disposé. Le groupe communiste s’est seul opposé au texte, faisant toutefois preuve d’une grande ouverture pour la suite des débats et votant plusieurs articles. Là encore, le Gouvernement est à l’écoute et ouvert aux propositions.

Le projet répond à trois grandes ambitions : donner plus de liberté aux élus locaux dans la gestion des ressources humaines, en particulier dans le recrutement ; rendre la fonction publique territoriale plus attractive, plus efficace encore, plus adaptée à ce qu’on attend d’elle aujourd’hui car elle compte 253 métiers qui exigent que les agents y soient formés ; clarifier le paysage institutionnel de la fonction publique territoriale pour le rendre plus lisible, plus rationnel.

Donner plus de liberté et de sécurité pour les élus locaux dans la gestion de leurs ressources humaines, c’est d’abord donner plus de responsabilités aux collectivités en leur qualité d’employeurs en facilitant le recrutement, au-delà des seuils actuels, des collaborateurs sur emplois fonctionnels, afin d’être assurés de pouvoir s’appuyer sur eux en toute confiance.

Ainsi le projet permet aux communes de 2 000 habitants au moins, contre 3 500 aujourd’hui, de créer un emploi fonctionnel de directeur général des services. De même, les communes de plus de 10 000 habitants pourront créer des emplois fonctionnels de directeur des services techniques, alors que seules les communes de plus de 20 000 le peuvent aujourd’hui.

Les établissements publics intercommunaux à fiscalité propre bénéficieront également d’une plus grande souplesse : le seuil de création de l’emploi de directeur général des services sera abaissé de 20 000 à 10 000 habitants, et celui de l’emploi fonctionnel de directeur des services techniques de 80 000 à 10 000 habitants. Il ne paraît pas souhaitable à ce stade d’abaisser encore les seuils de création de ces emplois fonctionnels et le Gouvernement souhaite qu’on s’en tienne à ces équilibres.

Pour donner aussi plus de sécurité aux élus locaux dans la gestion des ressources humaines, il faut renforcer les mécanismes de régulation ; les maires y sont très attachés.

Le Sénat a voté une disposition réglant la question irritante des mutations d’agents qui viennent d’être titularisés. Il est anormal, lorsqu’une collectivité a financé la formation initiale d’un fonctionnaire territorial, qu’elle puisse « faire les frais » d’une mutation intervenant aussitôt après la titularisation. Comme l’avait suggéré Michel Charasse, a donc été introduite à l’article 23 une clause de remboursement par la collectivité qui « débauche » un fonctionnaire formé sur le budget d’un autre employeur avant l’expiration d’un délai de trois ans suivant la titularisation.

Il sera par ailleurs permis aux régions et aux départements qui le souhaiteraient, de s’affilier aux centres de gestion pour la gestion des seuls agents transférés par la loi du 13 août 2004.

Rendre la fonction publique territoriale plus attractive suppose de prendre en compte l'expérience déjà acquise – c'est l'objet de la reconnaissance de l'expérience professionnelle (REP) – ; de faciliter l'entrée dans la fonction publique territoriale de personnes venant du secteur privé ; d'adapter le régime des concours pour qu'ils soient moins académiques ; de valoriser les efforts de formation individuelle.

Le projet structure et donne ainsi corps à ces parcours de formation. Le droit individuel à la formation (DIF), en est une des dispositions centrales, qui permet un rééquilibrage entre les formations initiales et la formation tout au long de la vie. Le quota de 20 heures de droit à formation paraît raisonnable, qui ne vise pas à offrir une formation « de confort » mais à ouvrir de réelles perspectives de carrière.

Il faut enfin clarifier le paysage institutionnel. Les institutions existantes, CNFPT, centres de gestion départementaux ou interdépartementaux, CSFPT, collectivités non affiliées, doivent s'articuler de façon cohérente. Le projet s'y emploie.

Pour que les dispositions relatives au droit individuel à la formation, à la reconnaissance de l'expérience professionnelle et à la validation des acquis de l'expérience trouvent leur plein effet, il convient que le CNFPT puisse les promouvoir. De longues discussions ont permis de comprendre le sens de la démarche du Gouvernement. C'est pour lui permettre de se consacrer à ces tâches nouvelles et de première importance qu'il faut décharger le CNFPT de la gestion de proximité. Ce rééquilibrage doit se faire à coût constant.

S'agissant de la gestion, le Gouvernement a pris acte de la volonté du Sénat de ne pas voir créer un établissement public national de coordination des centres de gestion.

Dans ce rééquilibrage, il faut aussi mentionner le renforcement du rôle des centres de gestion, dont le ministre a souhaité qu'ils se voient reconnaître une véritable mission de « centres d'information en matière de gestion des ressources humaines », à l'échelon pertinent c'est-à-dire la région. Ils doivent voir leurs missions développées, pas seulement dans un jeu de « vases communicants » avec le CNFPT, mais surtout dans un souci de plus grande clarté et de cohérence d'ensemble. Ils doivent devenir pivots en matière d'emploi public territorial.

Telles sont les grandes orientations de ce projet. Cette présentation n'est pas exhaustive. Ainsi n'ont pas été évoquées les avancées très importantes du projet en matière d'hygiène et de sécurité, de médecine préventive, de recrutement des personnes handicapées, de droit syndical.

Au-delà des modifications rédactionnelles, la navette doit contribuer à améliorer le texte sur plusieurs points et un certain nombre d'amendements peuvent être envisagés. Certains relèvent surtout de la précision. Ainsi, à l'article 10, la compétence de l'instance nationale de gestion doit être centrée sur les fonctionnaires de catégorie A+, qui seuls justifient une prise en charge de portée nationale ; aux articles 14 et 15 *ter*, les dispositions sur la compétence des centres de gestion en matière d'hygiène et de sécurité méritent d'être précisées et recentrées sur les missions facultatives ; à propos de l'article 40, concernant la possibilité pour un ordonnateur d'une collectivité territoriale ayant cessé ses fonctions de se faire assister, en cas de contrôle d'une chambre régionale des comptes portant sur un exercice antérieur à la cessation de fonction, un groupe de travail a été constitué et le Gouvernement proposera une modification.

Le Gouvernement souhaite également voir le texte modifié au fond. Des amendements devraient porter tout d'abord sur la fixation par les collectivités locales des ratios d'avancement de grade. C'est une avancée majeure, qui donne à la fois liberté et responsabilité aux employeurs territoriaux, en leur donnant les moyens d'adapter aux réalités locales, notamment démographiques, les déroulements de carrière de leurs agents.

S'agissant ensuite des conseils de discipline dans la fonction publique territoriale, il paraîtrait normal d'étendre la règle prévalant dans la fonction publique de l'État, en en confiant la présidence à l'employeur plutôt qu'à un magistrat administratif.

Les études se poursuivent par ailleurs sur la monétisation du compte épargne temps, c'est-à-dire la compensation financière de jours de congés inscrits sur un compte épargne temps, lorsque ces jours n'ont pu être consommés avant l'échéance du compte, qui est un moyen à la fois juste pour les agents et souple pour l'employeur, de gérer l'utilisation des jours épargnés. Il serait souhaitable que l'Assemblée reprenne à son compte cette évolution importante pour les employeurs comme pour les fonctionnaires.

Enfin, d'autres points semblent pouvoir donner lieu à des amendements parlementaires. Il pourrait être ainsi garanti dans la loi, dans un souci de continuité du service public, que les agents du CNFPT qui assurent aujourd'hui, dans ses délégations régionales, des missions transférées aux centres de gestion, soient transférés de plein droit à ces derniers. C'était l'esprit de la disposition adoptée par le Sénat, mais il peut être utile de le préciser clairement.

La place des organismes consultatifs – CAP et CTP – dans les intercommunalités pourrait également être précisée. Cette question a pu susciter des critiques ou des interrogations, mais on ne saurait faire l'économie de ce débat.

Dans le même ordre d'idée, un amendement pourrait préciser les conditions du transfert des personnels et des biens d'un centre communal d'action sociale (CCAS) à un centre intercommunal d'action sociale.

Enfin, le ministre délégué a indiqué qu'il sera très attentif à d'éventuelles propositions sur l'action sociale dans la fonction publique territoriale, sujet sur lequel il a travaillé en étroite collaboration avec le ministre de la fonction publique. Le projet de loi que celui-ci a présenté sera complété par une disposition importante, définissant le champ de l'action sociale, qui pourrait le cas échéant trouver des prolongements dans le projet sur la fonction publique territoriale.

Le projet permettra à la fonction publique territoriale de franchir une étape très importante de son histoire, pour les agents comme pour les employeurs territoriaux. Concluant son propos, le ministre délégué a précisé qu'il avait tenu à venir dès aujourd'hui devant la commission, bien que le projet n'ait pu être inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée, pour en faciliter l'examen dans les meilleurs délais. Il s'est déclaré certain de pouvoir compter à cet égard sur la commission des Lois et sur son Président.

M. Christian Jacob, ministre de la fonction publique a rappelé que sur les aspects relatifs à la formation, le projet de loi décline l'accord signé le 25 janvier dernier, sur la REP, qui constitue une équivalence de diplôme pour se présenter à un concours, sur la VAE, qui donnera l'équivalent d'une formation diplômante, et sur le DIF, qui sera désormais ouvert à l'ensemble de la fonction publique.

Il est également prévu, pour répondre à une forte attente des élus locaux, de recentrer les formations sur des durées plus courtes, avant la titularisation, afin d'éviter que les agents qui viennent d'être recrutés ne s'absentent trop tôt et trop longtemps. Pour sa part, la clause de remboursement à la collectivité d'origine vise à éviter le débauchage d'agents qui viennent d'être formés, ce qui constitue un autre sujet sensible pour les élus.

Le ministre a enfin souligné la suppression des quotas d'avancement de grade et leur remplacement par des ratios promus / promouvables, ainsi que le rôle de l'action sociale.

M. Michel Piron, rapporteur, a rappelé que ce projet avait fait l'objet depuis trois ans d'une concertation et d'un travail important et qu'il n'en était que plus attendu par l'ensemble des acteurs locaux. La fonction publique territoriale doit aujourd'hui relever à la fois le défi démographique des départements massifs qui interviendront d'ici 2012 et celui de la décentralisation.

Sans revenir sur le contenu des 69 articles de ce texte, qui a fait l'objet d'un consensus très large, comme l'a montré le débat au Sénat, le rapporteur a souligné quelques points de satisfaction particuliers.

Le premier a trait aux dispositions relatives à la formation des agents et à la prise en compte de l'expérience professionnelle. La REP marque une petite révolution qui consiste à professionnaliser les formations, à s'attacher essentiellement aux métiers, à alléger des formations jusqu'ici trop académiques où l'on demandait parfois à l'agent de réapprendre ce qu'il avait déjà appris pour passer le concours. Avec la VAE, on reconnaît en outre que le savoir-faire vaut parfois aussi savoir.

La rationalisation de l'architecture institutionnelle de la fonction publique territoriale est un autre motif de satisfaction. Il était utile de recentrer le CNFPT sur les formations et d'obliger les centres de gestion à se coordonner au niveau régional. En outre, la création d'une conférence nationale des centres de gestion coordonnateurs permettra un échange fructueux sur les modes de gestion des agents territoriaux.

Plusieurs dispositions visent par ailleurs à donner aux collectivités territoriales plus de souplesse dans la gestion de leurs ressources humaines, en particulier avec l'abaissement du seuil de création des emplois fonctionnels et la mise à disposition plus aisée de personnels des communes vers les EPCI.

Le rapporteur a ensuite souhaité savoir quel bilan les ministres dressaient de l'expérimentation des ratios promus / promouvables dans la fonction publique territoriale et si ce système se révélait plus satisfaisant que celui des quotas pour le déroulement de carrière des agents.

Le thème de l'action sociale a été abordé lors de la discussion du projet de loi de modernisation de la fonction publique et il serait intéressant de savoir où en est la réflexion sur ce point et notamment sur l'aide publique aux mutuelles.

S'agissant de la conservation du régime indemnitaire des agents transférés dans le cadre de la coopération intercommunale, des questions se posent en particulier sur le caractère automatique ou non de cette conservation.

Par ailleurs, un amendement de Michel Charasse a prévu au sein des conseils de discipline une majorité des deux tiers qui sera probablement difficile à obtenir en pratique et qui risque donc d'entraîner une paralysie des conseils. Il serait souhaitable de connaître la position du Gouvernement sur ce point.

S'agissant de l'inéligibilité des agents des EPCI aux élections municipales, il serait souhaitable que le ministre délégué précise les pistes d'une éventuelle réforme.

Le rapporteur a enfin souhaité que le Gouvernement indique pourquoi il entendait permettre à la filière médico-sociale de déroger à la règle du parallélisme des régimes indemnitaires des fonctions publiques et qu'il précise quels cadres d'emplois de cette filière seraient concernés.

M. Christian Jacob, ministre de la fonction publique, a rappelé que le Conseil d'État, comme la Commission européenne, avait remis en cause non pas le principe de la participation de l'employeur public au fonctionnement des mutuelles, mais la forme que prenaient ces aides. Le Gouvernement est en train de rechercher avec les partenaires sociaux le cadre juridique permettant de répondre aux demandes du Conseil d'État et aux attentes de la Commission tout en autorisant comme auparavant les employeurs publics à participer au financement des mutuelles. Pour leur part, les mutuelles ont pris un certain nombre d'engagements, en particulier celui de mettre en place une comptabilité analytique. Le texte sur la modernisation de la fonction publique devrait permettre aux employeurs publics de continuer à financer les mutuelles.

S'agissant des ratios, il conviendrait de s'inspirer de l'expérience de la fonction publique de l'État qui s'est traduite par une augmentation sensible des promotions. Il convient toutefois de simplifier une formule excessivement complexe, par exemple en prévoyant que le pourcentage de promus sera déterminé par chaque collectivité.

En ce qui concerne l'inéligibilité, il est vrai que l'amendement adopté par le Sénat, s'il s'inscrit dans une démarche intéressante, risquerait d'empêcher tous les agents des collectivités d'accéder à un mandat municipal. Peut-être conviendrait-il de mener un travail plus approfondi sur cette question.

M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales, a observé, s'agissant des ratios, l'existence de difficultés d'application pour les avancements de grade au sein d'un même cadre d'emplois, en particulier lorsque l'assiette prise en compte pour le calcul du ratio se révèle trop étroite. Afin de donner plus de souplesse au dispositif, le ministre a soumis au CSFPT la proposition de remplacer les quotas par un ratio qui, à la différence des expérimentations qui ont déjà eu lieu, serait défini par chaque collectivité locale, après avis de son comité technique paritaire. Un amendement gouvernemental sera déposé après avis du Conseil supérieur. En ce qui concerne les promotions internes, le travail engagé avec le ministre de la fonction publique devrait aboutir à un assouplissement très sensible des quotas.

Le CSFPT a adopté un vœu tendant à l'inscription de l'action sociale dans la loi du 26 janvier 1984 et à son financement par les employeurs locaux. Si l'Association des régions de France, l'Association des départements de France et l'Association des maires de France donnaient leur accord et si un amendement était déposé en ce sens, le Gouvernement y serait favorable.

S'agissant de la demande de l'ARF de pouvoir constituer des établissements publics communs avec les départements pour gérer les agents transférés par l'État, le Sénat, qui compte un grand nombre de présidents de conseils généraux, s'y est opposé.

En ce qui concerne le régime indemnitaire des agents transférés dans le cadre de la coopération intercommunale et notamment le « 13^e mois », il est exact que certains articles du texte donnent une impression de confusion. Le Gouvernement a saisi pour avis le Conseil d'État car il lui paraît nécessaire d'harmoniser les différentes rédactions.

L'amendement de Michel Charasse vise à améliorer le fonctionnement des conseils de discipline, mais il est vrai que la majorité des deux tiers fait courir un risque de paralysie. La solution réside sans doute dans la composition des conseils : le fait qu'ils soient désormais présidés par un élu local et non plus par un magistrat administratif permettra de débloquer un certain nombre de situations.

En ce qui concerne l'inéligibilité dans les EPCI, l'amendement adopté par le Sénat paraît aller dans le bon sens. On pourrait toutefois envisager d'engager une réflexion plus générale sur ce sujet et sur les difficultés liées aux régimes d'inéligibilité, en particulier dans les communes rurales.

M. Bernard Derosier a salué l'esprit d'ouverture de M. Christian Jacob sur la question des inéligibilités. Sans doute serait-il possible de s'inspirer des dispositions législatives qui limitent la capacité de certains hauts fonctionnaires d'une collectivité territoriale à y être candidats, mais sans les appliquer à toutes les catégories d'agents car il n'y a pas lieu de priver les agents de catégorie B ou C d'un mandat électif.

S'agissant du projet de loi lui-même, on doit souligner que, présenté dès 2003 comme une priorité, examiné par le Sénat à la mi-mars, il ne fait l'objet d'une audition des ministres en commission des Lois qu'à la fin de la session, sans qu'on sache à quel moment il viendra en séance publique, l'ordre du jour des travaux de l'Assemblée étant déjà bien chargé. Pourtant le ministre de l'intérieur est le même qu'en 2003, il est en outre président de l'UMP et on peut s'interroger sur les raisons du retard d'examen de ce projet de loi alors que celui relatif à la fonction publique de l'État, qui comporte des mesures identiques, comme la VAE, le REP et le DIF, et qui n'a été déposé qu'au début du mois de juin, sera adopté par l'Assemblée dès cette semaine.

On peut également s'étonner que les modalités du droit individuel à la formation soient détaillées dans le texte présenté par M. Hortefeux, tandis que celui soutenu par M. Jacob renvoie au décret, et se demander si ces modalités seront différentes entre la fonction publique territoriale et celle de l'État.

Le texte sur la fonction publique de l'État est par ailleurs muet sur la création d'un socle minimum d'action sociale. Si le Gouvernement y est favorable, il convient qu'il en prenne lui-même l'initiative car le Parlement se verrait pour sa part opposer l'article 40 de la Constitution.

Il conviendrait par ailleurs que le Gouvernement indiquât comment seront financées les nouvelles compétences que le Sénat a voulu transférer aux centres de gestion en matière de retraite, d'hygiène et de sécurité.

La création de comités régionaux pour l'emploi public territorial n'ayant pas été retenue, il serait souhaitable de connaître les intentions du Gouvernement pour assurer, à un niveau pertinent, une coordination de l'emploi et de la formation associant tous les acteurs, en particulier les employeurs et les syndicats.

Le Sénat a refusé de créer le Centre national de coordination des centres de gestion et a prévu la désignation d'un centre de gestion pour exercer les missions nationales. Dans l'hypothèse où un amendement proposerait de revenir au texte initial, quelle serait la position du Gouvernement ?

S'agissant enfin des mutuelles, le financement des employeurs doit reposer sur un fondement législatif. La constitution d'un groupe de travail sur cette question ne saurait suffire. Il conviendrait d'apporter rapidement une réponse à cette préoccupation des fonctionnaires, qui doivent pouvoir choisir leur mutuelle, à charge pour les employeurs de leur apporter une contribution si elles le souhaitent.

M. Serge Janquin a pris bonne note de l'intention du ministre d'assouplir le régime des quotas.

Il a cependant évoqué un problème rencontré lors des examens professionnels permettant aux adjoints administratifs de devenir rédacteurs territoriaux. Alors même que les quotas de promotion interne sont fixés au niveau national, trois départements ont décidé de nommer rédacteurs les agents inscrits sur la liste d'aptitude. Cette décision, sans doute peu conforme à la loi, est source de surcroît d'une rupture d'égalité entre les fonctionnaires territoriaux. Il conviendrait pour rétablir cette égalité que toutes les collectivités bénéficient de la même possibilité.

M. Jacques-Alain Bénisti a jugé nécessaire qu'une instance nationale coordonne l'ensemble des centres de gestion, quelle que soit sa nature juridique, même si la coordination régionale ou interrégionale a fait la preuve de son efficacité pour la gestion d'un grand nombre de fonctionnaires.

Peut-être le renforcement de leurs missions posera-t-il quelques problèmes financiers à certains centres de gestion. C'est pourquoi il sera proposé de définir un socle de missions commun à l'ensemble des collectivités, comportant la gestion prévisionnelle des emplois, la gestion des fonctionnaires momentanément privés d'emploi, l'hygiène et la sécurité, les commissions de réforme. Ce socle garantira une égalité de traitement à l'ensemble des fonctionnaires territoriaux, quels que soient la collectivité qui les emploie et le lieu où ils se trouvent, tout en laissant à la collectivité une liberté de gestion interne de son personnel.

M. Bénisti a enfin fait part de son intention de déposer sur le projet relatif à la modernisation de la fonction publique un amendement issu d'une réflexion menée par la Fédération nationale des centres de gestion sur l'action sociale, collective et individuelle, afin d'améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles, en particulier en ce qui concerne notamment la restauration, le logement, l'enfance et les loisirs.

Le ministre de la fonction publique, a confirmé qu'une disposition sur les mutuelles serait introduite dans le projet sur la fonction publique de l'État, pour poser le principe d'une participation des employeurs publics, avant d'en décliner les modalités par voie réglementaire, en y associant naturellement le CSFPT.

De même, un amendement pourrait définir des obligations minimales en matière d'action sociale dans les trois fonctions publiques, avec l'accord des élus locaux.

Le ministre délégué aux collectivités territoriales, s'est félicité que les deux projets de loi avancent au même rythme, puisque chacun aura bientôt fait l'objet d'une première lecture.

S'agissant des différences entre les deux textes sur ce qui relève de la loi ou du règlement, le Gouvernement tiendra compte de l'avis du Conseil d'État qui a considéré que la durée du DIF était d'ordre réglementaire.

Le projet de création de comités régionaux a été remplacé par une coordination des centres de gestion avec les collectivités non affiliées, au niveau régional ou interrégional.

S'agissant du financement, le projet prévoit des dépenses supplémentaires, mais aussi des économies qui les compenseront largement. Le projet de protocole d'accord que le Gouvernement a présenté au CSFPT prévoit une clause de rendez-vous une fois les négociations sur les transferts entre le CNFPT et les centres de gestion achevées. Un bilan sera alors dressé et si des compensations apparaissent nécessaires, le Gouvernement adoptera des solutions pragmatiques.

La création du centre national de gestion a fait l'objet d'un très long débat au Sénat et le Gouvernement a pris acte de la position unanime de la commission des Lois comme de la quasi-totalité des sénateurs et il semble difficile de la remettre en cause. La coordination des centres de gestion se fera principalement au niveau régional car il paraît difficile de créer une structure nationale.

En ce qui concerne les rédacteurs territoriaux, il convient de corriger les inconvénients de la fixation des ratios au niveau national en confiant concrètement cette compétence aux collectivités locales. Si des nominations interviennent en contradiction avec les dispositions réglementaires actuelles, elles seront illégales. Une réponse circonstanciée sera toutefois apportée aux députés qui ont saisi le ministre de cette difficulté.

Le socle commun d'affiliation implique pour les collectivités aujourd'hui non affiliées une obligation de cotiser aux centres de gestion. Ce point ne fait pas pour l'instant l'objet d'un consensus des élus, même si les collectivités peuvent déjà conclure des conventions ponctuelles avec les centres de gestion.

Enfin, le régime indemnitaire des cadres d'emplois de la filière médico-sociale est aligné sur celui de certains corps de l'Institution nationale des Invalides. Or les régimes indemnitaires relevant du ministère de la défense, d'ailleurs en cours de refonte, ne paraissent pas adaptés aux métiers médico-sociaux de la fonction publique territoriale. L'alignement sur les régimes indemnitaires de la fonction publique hospitalière n'étant pas satisfaisant non plus, il est proposé de déroger à la règle de parité et de créer un régime indemnitaire spécifique.