



N° 2650

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 juin 2010.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145-7 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION
ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE

*sur la mise en **application de la loi n° 2007-209** du 19 février 2007
relative à la **fonction publique territoriale**,*

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. MICHEL PIRON et BERNARD DEROSIER

Députés.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I. — UNE PLACE NOUVELLE POUR LA FORMATION ET L'EXPÉRIENCE PROFESSIONNELLES	9
1. La mise en application des dispositions relatives à la formation tout au long de la vie.....	9
<i>a) Le droit individuel à la formation (DIF)</i>	10
<i>b) Formations d'intégration et formations de professionnalisation</i>	11
<i>c) Congé pour bilan de compétences, congé pour validation des acquis de l'expérience</i>	14
<i>d) La lutte contre l'illettrisme</i>	15
<i>e) Le plan de formation</i>	15
<i>f) Le livret de formation</i>	16
2. Une expérience professionnelle mieux reconnue.....	16
II. — LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE	18
A. LE TRANSFERT DE CERTAINES MISSIONS DU C.N.F.P.T. AUX CENTRES DE GESTION.....	18
1. Les missions transférées.....	18
2. Le calendrier des transferts de compétences.....	19
3. Le transfert de ressources.....	21
<i>a) Les transferts de personnels</i>	21
<i>b) Les compensations financières</i>	22
4. Le bilan des transferts.....	24
B. L'EXTENSION DES MISSIONS DES CENTRES DE GESTION.....	25
<i>a) Les nouvelles missions obligatoires (articles 17 et 18)</i>	25
<i>b) Les nouvelles missions facultatives (articles 19, 20, 21 et 22)</i>	25
<i>c) L'affiliation au centre de gestion pour les agents T.O.S. (articles 15 et 16)</i>	28
<i>d) La compétence des collectivités affiliées volontairement pour établir leurs listes d'aptitude à la promotion interne (article 25)</i>	28

C. LA RÉORGANISATION DES INSTITUTIONS	29
1. Le renforcement du rôle du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT).....	29
2. La réorganisation du CNFPT	30
3. La coordination régionale et nationale des centres de gestion.....	31
<i>a) La coordination régionale des centres de gestion</i>	<i>31</i>
<i>b) La conférence régionale</i>	<i>33</i>
<i>c) La conférence nationale des centres de gestion coordonnateurs.....</i>	<i>34</i>
III. — UNE GESTION DES AGENTS TERRITORIAUX MODERNISÉE.....	36
A. LE RECRUTEMENT DES AGENTS TERRITORIAUX	36
1. Le recrutement de fonctionnaires titulaires	36
<i>a) La réforme des concours</i>	<i>36</i>
<i>b) L'encadrement des mutations en début de carrière</i>	<i>37</i>
<i>c) La durée du contrat préalable à la titularisation des personnes handicapées</i>	<i>37</i>
2. Le recours aux emplois fonctionnels	37
3. Le recrutement d'agents contractuels	39
<i>a) Le recours aux agents contractuels dans les petites communes</i>	<i>39</i>
<i>b) Les contractuels à durée indéterminée</i>	<i>40</i>
4. L'intégration des titulaires d'un emploi spécifique de catégorie A.....	42
B. LA GESTION DES EMPLOIS ET DES CARRIÈRES	43
1. La promotion des agents territoriaux.....	43
<i>a) Le ratio promus/promouvables</i>	<i>43</i>
<i>b) La prise en compte de l'expérience professionnelle en cours de carrière</i>	<i>44</i>
2. La modification du nombre d'heures de service hebdomadaire	44
3. Le maintien en activité des personnes occupant un emploi fonctionnel au-delà de la limite d'âge.....	45
4. Les obligations de l'employeur en matière d'hygiène et de sécurité.....	45
5. La promotion de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes	46
C. LES CONDITIONS DU DIALOGUE SOCIAL	47
1. L'exercice du droit syndical	47
2. L'amélioration de l'organisation des instances paritaires	49
D. LES MESURES RELATIVES À LA RÉMUNÉRATION DES AGENTS	50
1. La consécration de l'action sociale.....	50
2. La conservation à titre individuel du régime indemnitaire	51

3. La monétisation du compte épargne temps.....	52
4. L'évolution de la rémunération des agents contractuels à durée indéterminée.....	54
PROPOSITIONS DU RAPPORTEUR ET DU CO-RAPPORTEUR.....	55
EXAMEN EN COMMISSION	57
SUIVI DES TEXTES D'APPLICATION DE LA LOI	63
CIRCULAIRES D'APPLICATION DE LA LOI.....	67
PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS	69

MESDAMES, MESSIEURS,

Plus de trois ans après la promulgation de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale, la quasi-totalité des décrets d'application qui étaient prévus par cette loi ont été publiés.

Dans un souci pédagogique, le ministère de l'intérieur avait publié dès le 16 avril 2007 une circulaire générale, présentant l'ensemble des dispositions de la loi et signalant celles d'entre elles qui appelaient des mesures d'application et celles qui étaient au contraire d'application directe.

Le rythme de publication des décrets s'est ensuite échelonné entre décembre 2007, avec les premiers décrets, relatifs à la formation professionnelle, aux autorisations spéciales d'absence, aux mises à disposition au profit d'organisations syndicales, aux emplois fonctionnels des communes et EPCI, et novembre 2009, avec le décret sur le statut des directeurs de services de mairies d'arrondissement de Lyon et Marseille. Aujourd'hui, seuls quelques décrets d'applications ne sont toujours pas publiés : celui relatif à la protection sociale complémentaire des agents territoriaux, celui relatif au statut des directeurs de services de mairies d'arrondissement de Paris (dont la publication est désormais imminente) et celui relatif à la prise en charge des honoraires d'avocat de l'ordonnateur en cas d'examen de l'exercice par la chambre régionale des comptes.

En ce qui concerne la formation professionnelle des agents territoriaux, que la loi du 19 février 2007 a réformée en profondeur, les décrets ont été publiés entre décembre 2007 et août 2008 et ont permis une entrée en vigueur des dispositions échelonnée au cours de l'année 2008 (droit individuel à la formation en février 2008, formations d'intégration et de professionnalisation en juillet 2008, livret de formation au plus tard en février 2009). La disposition la plus marquante, à ce jour, a été la généralisation des formations d'intégration à l'ensemble des agents de la fonction publique territoriale.

Pour ce qui est des questions d'organisation des institutions de la fonction publique territoriale, le transfert des missions de gestion des fonctionnaires des catégories A et B du CNFPT aux centres de gestion a pu être effectué au 1^{er} janvier 2010, malgré l'échec des négociations entre ces établissements sur les transferts de ressources et de personnels. Les décrets relatifs à cette nouvelle répartition des compétences ont été publiés au cours de l'année 2009. En revanche, les nouvelles compétences attribuées aux centres de gestion ne sont pas

toutes effectives. S'agissant de la coordination des centres de gestion, par ailleurs, les différents dispositifs prévus par la loi sont formellement entrés en application mais sont utilisés de manière très disparate.

Enfin, en matière de gestion des agents territoriaux, la loi du 19 février 2007 comportait un grand nombre de dispositions, d'origine et de portée diverses. Leur application s'est révélée jusqu'à présent plutôt satisfaisante, qu'il s'agisse par exemple de la disposition instaurant le mécanisme du ratio promu/promouvables ou de la disposition encadrant les conditions de mutation du fonctionnaire territorial récemment titularisé.

I. — UNE PLACE NOUVELLE POUR LA FORMATION ET L'EXPÉRIENCE PROFESSIONNELLES

1. La mise en application des dispositions relatives à la formation tout au long de la vie

La modification de l'architecture d'ensemble de la formation professionnelle des fonctionnaires territoriaux par la loi du 19 février 2007 a porté sur plusieurs points :

— la généralisation des formations d'intégration, y compris pour les fonctionnaires de catégorie C (art. 1^{er}) ;

— le remplacement de la formation d'adaptation à l'emploi par une formation de professionnalisation qui couvre l'ensemble de la carrière du fonctionnaire (art. 1^{er}) ;

— l'extension de la formation de préparation aux concours et examens professionnels à l'ensemble des concours et examens des trois fonctions publiques (art. 1^{er}) ;

— l'octroi d'un droit à congé pour validation des acquis de l'expérience ainsi que d'un droit à congé pour bilan de compétences (art. 6) ;

— la création d'un droit individuel à la formation (art. 3) ;

— la création d'un livret individuel de formation (art. 1^{er}).

Afin de tirer toutes les conséquences de cette réforme, il était nécessaire de modifier le décret n° 85-1076 du 9 octobre 1985 relatif à la formation des agents de la fonction publique territoriale, ainsi qu'un grand nombre de décrets portant statuts particuliers des différents cadres d'emplois.

Le décret du 9 octobre 1985 a été abrogé et remplacé par de nouvelles dispositions réglementaires figurant dans le décret n° 2007-1845 du 26 décembre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de la fonction publique territoriale, entré en vigueur à compter du 1^{er} juillet 2008. Cette entrée en vigueur différée a permis de prendre dans les temps les autres décrets d'application complémentaires : le décret n° 2008-512 du 29 mai 2008 relatif à la formation statutaire obligatoire des fonctionnaires territoriaux et le décret n° 2008-513 du même jour modifiant les statuts particuliers de certains cadres d'emplois de la fonction publique territoriale.

Le nouveau décret du 26 décembre 2007 permet d'avoir une présentation des différents types de formation conforme aux nouvelles dispositions législatives. Surtout, ce décret apporte les précisions nécessaires pour la mise en œuvre de certaines formations ou l'octroi des congés liés à une action de formation.

a) Le droit individuel à la formation (DIF)

Le droit individuel à la formation, instauré par la loi du 19 février 2007, est une déclinaison pour les agents territoriaux d'un droit dont le principe a été introduit dans le statut général des fonctionnaires par la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique.

L'article 3 de la loi du 19 février 2007 a fixé à vingt heures annuelles la durée de ce droit, le cumul des droits ayant lieu sur une période de six ans, et étant par conséquent plafonné à 120 heures. La durée des droits acquis est calculée *pro rata temporis* dans le cas d'un emploi à temps partiel. Mis en œuvre à l'initiative de l'agent, avec l'accord de l'autorité territoriale, il doit permettre de suivre des actions de formation inscrites au plan de formation. Ces actions sont la formation de perfectionnement, ainsi que les actions de préparation aux concours et examens professionnels de la fonction publique. En cas de désaccord à deux reprises entre l'agent et l'autorité territoriale, l'agent bénéficie d'une priorité d'accès aux actions de formation organisées par le CNFPT.

Les modalités de calcul de ce droit et de sa mise en œuvre sont détaillées par le décret n° 2007-1845 du 26 décembre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de la fonction publique territoriale.

Ce décret précise que le calcul des droits prend en compte non seulement les périodes d'activité mais également les périodes de mise à disposition, de détachement et de congé parental. L'autorité territoriale dispose d'un délai de deux mois pour répondre à une demande de mise en œuvre de ce droit par un fonctionnaire. Une copie de la convention conclue entre l'agent et l'autorité territoriale est obligatoirement transmise au CNFPT. L'affectation auprès de toute autre personne morale de droit public ne prive pas le fonctionnaire territorial de son droit, mais les collectivités et établissements concernés peuvent prévoir des modalités financières de transfert des droits non consommés. Lorsque l'action de formation est dispensée en dehors du temps de travail, une allocation de formation est versée, à hauteur de 50 % du traitement horaire.

Le décret comporte également une disposition originale, qui permet aux fonctionnaires d'utiliser par anticipation un nombre d'heures supplémentaires, égal au plus à la durée déjà acquise, sans que la durée totale utilisée ne puisse dépasser 120 heures. Cette faculté de mobilisation par anticipation du droit individuel à la formation s'inscrit dans la logique de la personnalisation des parcours professionnels, qui peut dans certains cas rendre pertinente une utilisation précoce du droit individuel à la formation.

Si le décret est très complet, vos rapporteurs regrettent toutefois qu'il n'ait pas été précisé selon quelle périodicité l'autorité territoriale devra informer ses agents du total des droits acquis.

Comme l'a souligné la circulaire du 16 avril 2007, l'utilisation du DIF n'est devenue effective qu'à compter du 21 février 2008, à l'issue de la première année suivant la publication de la loi, mais les droits ont pu être acquis dès l'entrée en vigueur de la loi, le 21 février 2007.

Le CNFPT a proposé aux collectivités un modèle de convention pour la mise en œuvre du droit individuel à la formation.

Au 1^{er} juin 2009, 5 000 conventions DIF étaient parvenues aux services centraux du CNFPT. Dans 25 % des cas, il est recouru à un organisme de formation autre que le CNFPT ou à une formation réalisée en interne par la collectivité. Pour prendre le cas des agents territoriaux situés en petite couronne, seuls 0,31 % de ces agents ont fait valoir leur droit.

Si les demandes de recours au DIF sont pour l'heure relativement très peu nombreuses, cela est sans doute moins le signe d'un désintérêt que de la faculté qui est offerte par les collectivités aux agents territoriaux de se former sans avoir besoin de recourir à ce droit personnel.

b) Formations d'intégration et formations de professionnalisation

Les deux décrets du 29 mai 2008⁽¹⁾, l'un général, l'autre modifiant des décrets statutaires, ont permis de compléter les dispositions en matière de formations d'intégration et de professionnalisation, et ont été applicables à compter du 1^{er} juillet 2008.

La formation d'intégration est définie comme visant « à faciliter l'intégration des fonctionnaires territoriaux par l'acquisition de connaissances relatives à l'environnement territorial dans lequel s'exercent leurs missions ». Les statuts particuliers des cadres d'emplois sont chargés de définir la durée de cette formation d'intégration, laquelle doit être dispensée au cours de la première année suivant la nomination du fonctionnaire. La durée de formation d'intégration retenue pour la plupart des cadres d'emplois (quelle que soit leur catégorie) est de 5 jours.

L'existence nouvelle d'une formation d'intégration des agents de catégorie C (concernant près de 48 000 agents chaque année), qui a conduit à l'élaboration d'une mallette pédagogique spécifique et à la formation de 955 intervenants, doit permettre de faire partager à tous les agents territoriaux un socle commun de connaissances et de références. Le CNFPT a fait le choix de laisser aux délégations la liberté de regrouper ou d'organiser en discontinu cette formation. De juillet à décembre 2008, ce sont ainsi 2 863 agents de catégorie C qui ont bénéficié de cette formation. Cette phase est toutefois apparue comme une phase de démarrage et d'appropriation de la réforme par les collectivités territoriales, et

(1) Décret n° 2008-512 du 29 mai 2008 relatif à la formation statutaire obligatoire des fonctionnaires territoriaux et décret n° 2008-513 du même jour modifiant les statuts particuliers de certains cadres d'emplois de la fonction publique territoriale (Journal Officiel du 1^{er} juin 2008).

le nombre d'agents de catégorie C recevant la formation d'intégration a cru sensiblement en 2009.

Cette formation d'intégration permet ainsi de faire connaître à tous les agents la carrière et la fonction publique dans lesquelles ils s'engagent. Il convient d'observer que cette durée de cinq jours, conduisant à une forte réduction de la durée moyenne de la formation initiale des agents de catégorie A et B, a mécontenté les organisations syndicales.

Toutefois, comme l'a fait observer M. Edward Jossa, directeur général des collectivités territoriales lors de son audition par vos rapporteurs le 3 juin 2009, cette réaction tient sans doute pour partie à la survalorisation de la formation initiale des fonctionnaires en France, qui s'explique par la relation traditionnelle entre la durée de cette formation et le degré de valorisation et de reconnaissance du cadre d'emplois. Dès lors que l'on souhaite inscrire les fonctionnaires territoriaux dans des parcours de professionnalisation et des parcours plus individualisés, il n'est peut-être plus aussi pertinent de surpondérer la formation initiale.

De plus, cette formation est dispensée dans une assez large mesure à des publics qui étaient déjà en poste, sous un autre statut, avant l'obtention du concours. D'après l'étude conduite par le CNFPT sur les formations d'intégration dispensées entre juillet et décembre 2008, 45,3 % des 2 103 agents de catégorie B formés présentaient une ancienneté supérieure à quatre ans dans la territoriale, et 42 % des 727 agents de catégorie A formés présentaient une ancienneté comprise entre deux et quatre ans.

La formation de professionnalisation, qui « *est dispensée aux fonctionnaires de toutes catégories pour permettre leur adaptation à l'emploi et le maintien à niveau de leurs compétences* », est présentée en trois catégories par le décret n° 2008-512 du 29 mai 2008 : la formation de professionnalisation au premier emploi ; la formation de professionnalisation tout au long de la carrière ; la formation de professionnalisation suivie à la suite de l'affectation sur un poste à responsabilité. Elle fait l'objet d'une organisation prévue par les statuts particuliers des cadres d'emplois.

C'est ainsi que la plupart des cadres d'emplois de catégorie A sont désormais soumis à une formation de professionnalisation au premier emploi d'une durée totale de 5 jours (pouvant être portée à 10 jours par accord entre l'agent et l'autorité territoriale) au cours des deux premières années. De la même manière, la durée retenue pour la formation de professionnalisation initiale des cadres d'emplois de catégorie B est de 5 jours au cours des deux premières années, tandis qu'elle est de 3 jours au cours des deux premières années pour les cadres d'emplois de catégorie C. Si la durée est inférieure dans ce dernier cas, il convient toutefois de souligner que les cadres d'emplois de catégorie C ne bénéficiaient jusqu'à présent d'aucune formation de professionnalisation.

Par la suite, la formation de professionnalisation s'établit selon une périodicité quinquennale et à raison de 2 jours de formation par période de cinq ans. L'accès à un poste à responsabilité, défini par l'article 15 du décret n° 2008-512 ⁽¹⁾, donne lieu à une formation d'une durée de trois jours dans un délai de six mois.

Madame Marie-Christine Huvet, directrice interdépartementale de la délégation Première couronne d'Île-de-France du CNFPT, a attiré l'attention de vos rapporteurs sur le fait que le nouveau système de formation de professionnalisation, qui donne une plus large place à la démarche personnelle, n'est pas encore bien compris des agents.

Se pose par ailleurs la question de savoir dans quelle mesure un agent qui n'aurait pas suivi, selon le calendrier prévu par le décret, les formations de professionnalisation, serait susceptible de régulariser sa situation. Vos rapporteurs estiment qu'une telle régularisation devrait être possible.

6 255 agents de catégorie A ont suivi une formation de professionnalisation au dernier semestre 2008, dont 34,8 % accueillis par les ENACT, les autres par les délégations régionales du CNFPT. 7 124 agents de catégorie B et 19 243 agents de catégorie C ont également été accueillis dans les délégations régionales du CNFPT pour une formation de professionnalisation.

La répartition entre les trois types de formation distingués par le décret du 29 mai 2008 est très inégale : pour les agents de catégorie A, les formations d'accès à un poste à responsabilité ont été peu nombreuses, au nombre de 145, de même que les formations de professionnalisation au premier emploi, au nombre de 865, tandis que la très grande majorité des formations dispensées ont relevé de la formation de professionnalisation tout au long de la carrière.

La mise en œuvre des nouvelles formations statutaires a conduit le CNFPT à une réflexion d'ensemble sur l'architecture, le contenu et les modalités pédagogiques et organisationnelles de mise en œuvre des nouvelles formations. Des référentiels de formation d'intégration ont été conçus pour chaque catégorie d'agents. Le CNFPT a également mené une campagne et des démarches régionales de communication et d'informations auprès des élus, des partenaires sociaux et de l'encadrement des collectivités. Des formateurs complémentaires ont dû être recrutés et l'organisation géographique des formations a été adaptée aux besoins de proximité des agents des collectivités. Comme l'a souligné Monsieur Daniel Leroy, représentant de l'AMF, lors de son audition par vos rapporteurs, il est indispensable que les agents de catégorie C puissent suivre une formation d'intégration dans un lieu proche de leur collectivité d'origine, à l'échelon infra-départemental. Madame Marie-Christine Huvet, directrice interdépartementale de la délégation Première couronne d'Île-de-France du

(1) Sont considérés comme des postes à responsabilité les emplois fonctionnels mentionnés à l'article 53 de la loi du 26 janvier 1984 et les autres emplois éligibles à la NBI mentionnés à l'annexe 1 du décret du 3 juillet 2006.

CNFPT, a ainsi expliqué à vos rapporteurs que la délégation avait fait le choix de former les agents de catégorie C au plus proche de leur lieu de travail, et avec un fractionnement des 5 jours de formation.

c) Congé pour bilan de compétences, congé pour validation des acquis de l'expérience

Le nouveau décret du 26 décembre 2007 prévoit que le congé pour bilan de compétences, dont la durée ne peut excéder vingt-quatre heures de service, sera accordé aux « *fonctionnaires territoriaux ayant accompli dix ans de services effectifs* ». Le bilan de compétences est plus particulièrement recommandé « *avant de suivre des formations de préparation aux concours et examens professionnels de la fonction publique ou de solliciter un congé de formation professionnelle* » (art. 18 du décret). Un agent ne peut demander au cours de sa carrière plus de deux bilans de compétence, lesquels doivent être espacés d'au moins cinq ans.

Le congé pour validation des acquis de l'expérience, dont la durée ne peut de la même manière excéder vingt-quatre heures de service, est destiné à permettre l'acquisition d'un diplôme, d'un titre à finalité professionnelle ou d'un certificat de qualification inscrit au répertoire national des certifications professionnelles. Ce congé permet, tout comme le précédent, de conserver le bénéfice de la rémunération. Un fonctionnaire territorial ne peut prendre un nouveau congé de ce type avant l'expiration d'un délai d'un an.

Les différentes personnes auditionnées ont constaté qu'il était encore trop tôt pour pouvoir tirer un premier bilan des congés pour bilan de compétences et pour validation des acquis de l'expérience. Toutefois, leur premier sentiment est que ces dispositifs, tout comme dans la fonction publique de l'État, ne sont utilisés pour l'heure qu'assez marginalement.

Par ailleurs, concernant la procédure de validation des acquis de l'expérience, vos rapporteurs ont eu leur attention attirée sur le fait que cette procédure, dans le cadre des diplômes médico-sociaux, se révèle longue et exigeante, prévoyant notamment une période de formation complémentaire qui n'est pas sans poser la question de la durée du congé pour validation des acquis de l'expérience. Par exemple, avant de déposer leur livret de présentation des acquis de l'expérience, les candidats à la validation des acquis de l'expérience pour l'obtention du diplôme d'État d'auxiliaire de puériculture doivent obligatoirement suivre un module de formation de 70 heures. Une telle formation est d'une durée largement supérieure à celle du congé pour validation des acquis de l'expérience, qui, en vertu de l'article 28 du décret du 26 décembre 2007, est un congé qui « *ne peut excéder vingt-quatre heures du temps de service, éventuellement fractionnables* ».

Plus encore, vos rapporteurs s'étonnent que la logique qui préside à la validation des acquis de l'expérience ne soit pas respectée et que de telles formations complémentaires préalables puissent être exigées.

d) La lutte contre l'illettrisme

Une disposition introduite à l'Assemblée nationale à l'initiative de votre co-rapporteur a permis de faire figurer, à l'article 1^{er} de la loi du 12 juillet 1984, dans la liste des actions de formation professionnelle tout au long de la vie, les actions de lutte contre l'illettrisme et les actions en faveur de l'apprentissage de la langue française.

Les délégations régionales du CNFPT ont accru significativement leurs actions et des délégations proposent une offre, soit en formation (12 délégations), soit en sensibilisation des élus et des directeurs (11 délégations). En outre, 18 délégations apportent une aide à la maîtrise d'ouvrage, afin de permettre aux collectivités d'identifier les besoins en formation de base. Il est prévu, sur la période 2009-2012, que chaque délégation du CNFPT désigne un référent de lutte contre l'illettrisme et que le partenariat avec l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI) soit renforcé. Une plaquette de sensibilisation des élus (Agir ensemble contre l'illettrisme : tout le monde y gagne dans votre collectivité) a été élaborée par la délégation régionale de Bretagne et l'ANLCI.

e) Le plan de formation

Le plan de formation qui doit être établi par chaque collectivité territoriale, en vertu de l'article 7 de la loi du 12 juillet 1984, a été légèrement modifié par **l'article 7** de la loi du 19 février 2007, qui a prévu que ce plan pouvait avoir un caractère annuel ou pluriannuel, et qui a énuméré les types de formation pouvant y figurer, à l'exclusion de toutes autres formations : la formation d'intégration et de professionnalisation ; la formation de perfectionnement et la formation de préparation aux concours et examens professionnels.

Si cette disposition n'appelait aucune mesure d'application, force est de constater qu'elle demeure très peu appliquée dans les petites collectivités territoriales. Or, l'enjeu est devenu important, dans la mesure où ce plan est la base à partir de laquelle doit se développer le droit individuel à la formation.

C'est la raison pour laquelle le CNFPT a organisé des séances d'information et des ateliers de réflexion collective sur l'élaboration des plans de formation et a également proposé un appui méthodologique (assistance à maîtrise d'ouvrage, assistance à maîtrise d'œuvre, voire appui direct) aux collectivités, notamment afin d'assurer une meilleure mise en œuvre de cette obligation légale par les petites collectivités. Les délégations régionales du CNFPT ont proposé dans certains cas un accompagnement plus individualisé aux collectivités (Bourgogne, Limousin, Grande Couronne, Lorraine, PACA...). Pour les communes de moins de 50 agents, des partenariats ont été établis avec les Centres de gestion et des délégations régionales ont incité à l'établissement de plans de formation intercommunaux (Aquitaine, Bretagne, Limousin, Basse-Normandie...).

La direction de la formation du CNFPT a également formalisé un guide national sur le plan de formation, qui a été élaboré à partir des travaux engagés par les différentes délégations régionales.

En dépit de ces efforts, les syndicats auditionnés par vos rapporteurs ont souligné le fait que peu de collectivités disposaient d'un plan de formation (de l'ordre de 20 % d'après leurs estimations, les plus petites collectivités n'étant pas toujours moins vertueuses) et que cette absence pouvait être préjudiciable à la mise en œuvre des actions de formation. Les critiques des syndicats ont également porté sur le dialogue insuffisant dans le cadre de l'élaboration de ces plans.

f) Le livret de formation

La disposition permettant de rendre effective la création du livret individuel de formation, qui est un complément nécessaire des nouveaux droits des agents territoriaux en matière de formation, est intervenue de manière tardive, par un décret n° 2008-830 du 22 août 2008 relatif au livret individuel de formation, qui a fixé un délai de six mois à compter de sa publication pour que chaque agent occupant un emploi permanent des collectivités territoriales et de leurs établissements publics se voie remettre son livret individuel de formation.

Si ce décret énumère précisément les informations qui doivent être recensées par le livret, il confie au fonctionnaire le soin de le compléter tout au long de sa carrière. Cela s'explique par le caractère personnel de ce document, qui est propriété de l'agent.

Le CNFPT a proposé aux collectivités un modèle de livret individuel de formation. Il a recensé, au 1^{er} juin 2009, 800 000 commandes du livret dans sa version papier et 17 000 ouvertures de livrets individuels de formation numériques. À compter du second semestre 2009, les formations suivies au CNFPT pourront être automatiquement transposées dans le livret individuel de formation numérique.

2. Une expérience professionnelle mieux reconnue

Des procédures nouvelles de reconnaissance de l'expérience professionnelle ont été instaurées par la loi du 19 février 2007 :

— **l'article 4** a modifié l'article 3 de la loi du 12 juillet 1984 et permis que les fonctionnaires astreints à suivre une formation d'intégration ou de professionnalisation puissent être dispensés d'une partie de cette formation, soit en raison de titres ou diplômes obtenus soit en raison de leur expérience professionnelle ;

— **l'article 31** a modifié l'article 36 de la loi du 26 janvier 1984 et permis aux épreuves des concours de tenir compte de l'expérience professionnelle des candidats.

L'article 11 de la loi du 19 février 2007 a par ailleurs confié au CNFPT la mise en œuvre de la reconnaissance de l'expérience professionnelle pour l'accès aux concours de la fonction publique territoriale.

Enfin, la valeur professionnelle et les acquis de l'expérience doivent être pris en compte en cours de carrière, tant au titre de la promotion interne que de l'avancement de grade au choix (respectivement **article 33 et article 43** de la loi du 19 février 2007).

Les demandes de dispense totale ou partielle de la durée d'une formation d'intégration ou de professionnalisation ont été strictement encadrées par les décrets du 29 mai 2008 : le fonctionnaire doit justifier d'une formation sanctionnée par un titre ou un diplôme reconnu par l'État ou d'une expérience professionnelle ; la demande de dispense doit être présentée par l'autorité territoriale au CNFPT, lequel décide ou non de l'accorder. En outre, le fonctionnaire qui demande une réduction de la durée de sa formation d'intégration peut bénéficier en contrepartie d'une majoration de sa formation de professionnalisation au premier emploi.

D'après le CNFPT, pour la période de juillet à décembre 2008, les demandes de dispense ont été marginales (45 sur 727 formations d'intégration pour les agents de catégorie A, 127 sur 2 103 formations d'intégration pour les agents de catégorie B, 44 sur 2 863 formations d'intégration pour les agents de catégorie C), et accordées dans la plupart des cas (4 refus pour des agents de catégorie A, 16 pour des agents de catégorie B, 22 refus pour des agents de catégorie C). La fongibilité de la formation d'intégration avec la formation de professionnalisation au premier emploi n'a été utilisée que très rarement (3 agents de catégorie A, 12 agents de catégorie B).

La possibilité de tenir compte de l'expérience professionnelle des candidats s'est traduite par la réforme des épreuves de certains concours en ce sens.

Concernant la mission nouvelle du CNFPT pour assurer l'accès aux concours de la fonction publique territoriale sur le fondement de l'expérience professionnelle, une commission d'équivalence des diplômes a été créée pour les concours à diplôme spécifique. Mise en place en octobre 2007, elle a eu à connaître de 5 600 dossiers, dont 3 800 ont été traités. 56 % des dossiers traités ont reçu une décision favorable. Il convient de signaler que les demandes de reconnaissance d'expérience professionnelle sans diplôme ne représentent qu'une faible part des demandes traitées (200 sur 3 800), les autres demandes portant sur l'examen de diplômes avec expérience professionnelle (2 221 cas) et l'examen de diplômes sans expérience professionnelle (1 045 cas).

Dans le cas particulier des concours des administrations parisiennes, un décret du 27 octobre 2009⁽¹⁾ a prévu la création d'une commission placée auprès du maire de Paris, chargée d'examiner les demandes d'équivalence aux conditions de diplôme.

(1) Décret n° 2009-1313 du 27 octobre 2009 modifiant le décret n° 2007-196 du 13 février 2007 relatif aux équivalences de diplômes requises pour se présenter aux concours d'accès aux corps et cadres d'emplois de la fonction publique (Journal Officiel du 29 octobre 2009).

II. — LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

A. LE TRANSFERT DE CERTAINES MISSIONS DU C.N.F.P.T. AUX CENTRES DE GESTION

1. Les missions transférées

La loi relative à la fonction publique territoriale recentre le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) sur ses missions de formation en transférant les tâches de gestion des agents aux centres de gestion.

Le CNFPT exerçait, en effet, certaines missions de gestion pour les agents de catégorie A et B. À l'exception de certains cadres d'emplois ⁽¹⁾, le CNFPT assurait ainsi les missions de gestion suivantes :

— l'organisation des concours et examens professionnels de catégorie A et B ;

— la publicité des créations et des vacances d'emplois et des tableaux d'avancement en catégorie A et B ;

— la prise en charge des fonctionnaires de catégorie A momentanément privés d'emploi ;

— le reclassement des fonctionnaires de catégorie A devenus inaptes à l'exercice de leurs fonctions.

Les centres de gestion, en revanche, assumaient ces missions pour les autres cadres d'emplois. Ils assuraient également, pour la totalité des employeurs affiliés, le fonctionnement des commissions administratives paritaires et des conseils de discipline, ainsi que l'établissement des listes d'aptitude pour la promotion interne.

La loi du 19 février 2007 confie aux centres de gestion la totalité des missions de gestion. Une exception est toutefois prévue pour les agents de catégorie « A+ », c'est-à-dire les administrateurs territoriaux, les conservateurs territoriaux du patrimoine, les conservateurs territoriaux des bibliothèques et les ingénieurs territoriaux en chef. Pour ces agents, le CNFPT continuera à exercer les missions de gestion qu'il exerçait auparavant, afin de conserver le principe d'une gestion nationale.

(1) Par exemple, les centres de gestion organisaient déjà les concours de rédacteur, d'animateur et de technicien supérieur (catégorie B), ainsi que les concours de la filière médico-sociale de catégorie A et B.

COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES DU C.N.F.P.T. AUX CENTRES DE GESTION

	<i>Missions conservées par le CNFPT</i>	<i>Missions du CNFPT transférées aux centres de gestion</i>	<i>Missions des centres de gestion</i>
<i>Organisation des concours et examens professionnels</i>	<i>cadres d'emplois A+</i>	<i>catégories A et B</i>	<i>catégorie C</i>
<i>Publicité des tableaux d'avancement, des créations et des vacances d'emplois</i>	<i>cadres d'emplois A+</i>	<i>catégories A et B</i>	<i>catégorie C</i>
<i>Prise en charge des fonctionnaires momentanément privés d'emploi</i>	<i>cadres d'emplois A+</i>	<i>catégorie A</i>	<i>catégories B et C</i>
<i>Reclassement des agents devenus inaptes à l'exercice de leurs fonctions</i>	<i>cadres d'emplois A+</i>	<i>catégorie A</i>	<i>catégories B et C</i>
<i>Fonctionnement des commissions administratives paritaires et des conseils de discipline</i>	–	–	<i>tous les agents des collectivités affiliées</i>
<i>Établissement des listes d'aptitude pour la promotion interne</i>	–	–	<i>tous les agents des collectivités affiliées</i>

2. Le calendrier des transferts de compétences

Le transfert des compétences de gestion du CNFPT aux centres de gestion est subordonné à la désignation préalable d'un centre de gestion coordonnateur au niveau régional ou interrégional et à la définition de ses missions.

Une fois le centre de gestion coordonnateur désigné, celui-ci négocie, au nom des centres de gestion, une convention de transfert avec le CNFPT. Cette convention détermine les modalités du transfert de compétences, en particulier les ressources et les personnels devant être transférés aux centres de gestion. Si les conventions de transfert ne sont pas toutes transmises au ministre chargé des collectivités territoriales dans un délai d'un an à compter de la publication de la convention-type, les modalités de transfert et de compensation financière sont fixées par décret. Enfin, le transfert des compétences entre en vigueur le premier jour du troisième mois suivant la transmission de la convention ou la publication du décret, au plus tard le 1^{er} janvier 2010.

Cette chronologie est détaillée dans le schéma suivant, qui figure dans la circulaire du 16 avril 2007 relative à l'application de la loi du 19 février 2007.

**CHRONOLOGIE DES TRANSFERTS DES MISSIONS
DU CNFPT AUX CENTRES DE GESTION**

1^{ère} étape : LA CHARTE (art. 14 loi 26.01.1984)

Règle l'organisation des centres de gestion au niveau régional ou interrégional

• Désigne un centre de gestion coordonnateur

• Détermine les modalités d'organisation des missions que les centres de gestion décident de gérer en commun parmi lesquelles figurent obligatoirement pour les personnels de catégorie A :

- l'organisation des concours et examens professionnels ;
- la publicité des créations et vacances d'emplois ;
- la prise en charge des fonctionnaires privés d'emplois ;
- le reclassement des fonctionnaires devenus inaptes à l'exercice de leurs fonctions.

TRANSMISSION

au préfet de région, par le centre de gestion coordonnateur,

dans le délai de 6 mois à compter de la publication de la loi du 19 février 2007

Si PAS DE TRANSMISSION

dans ce délai, le centre de gestion du département chef-lieu de la région, devient le centre de gestion coordonnateur et prend en charge les missions mentionnées ci-dessus.

2^{ème} étape : LES TRANSFERTS DE MISSIONS ET DE PERSONNELS (art. 16 loi 26.01.1984)

Conventions
(décret approuvant convention-type)
entre CNFPT et centres de gestion coordonnateurs

- pour déterminer les modalités des transferts des missions et des personnels.
- pour fixer la compensation financière des missions (pour un montant équivalent aux dépenses que le CNFPT exposait au titre des missions transférées).

TRANSMISSION

au ministre chargé des collectivités territoriales 2 mois suivant leur signature

Si PAS DE TRANSMISSION

dans délai d'un an à compter publication du décret prévoyant une convention-type :

Modalités des transferts et compensation financière fixées par décret

3^{ème} étape : ENTREE EN VIGUEUR DES TRANSFERTS (art. 62 loi 19.02.2007)

1^{er} jour du 3^{ème} mois
qui suit la transmission au ministre chargé des collectivités territoriales de la dernière convention ou, à défaut, de la publication du dernier décret.

En tout état de cause,
transfert effectif le 1^{er} jour de la 3^{ème} année qui suit la publication de la loi du 19 février 2007
soit
Le 1^{er} janvier 2010

Le transfert des compétences a été effectué de manière tardive par rapport au calendrier initialement prévu.

Ainsi la convention-type de transfert n'a été publiée que le 8 février 2009, soit presque deux ans après la publication de la loi ⁽¹⁾. Le CNFPT et les centres de gestion n'ont donc pas bénéficié du délai de négociation d'un an prévu par la loi, puisque le transfert des compétences devait intervenir au plus tard au 1^{er} janvier 2010.

Parallèlement à ce processus, en 2009, plusieurs décrets ont modifié les statuts particuliers des cadres d'emplois de catégorie A et B concernés par le transfert des concours, afin de substituer aux références au CNFPT des références au centre de gestion.

Plusieurs des personnes auditionnées ont relevé les problèmes posés par le calendrier de transfert des concours. Les centres de gestion ne sont devenus compétents en matières de concours qu'à partir du 1^{er} janvier 2010 et n'ont donc pas pu, avant cette date, commencer à prendre des mesures d'organisation telles que l'ouverture des concours. En conséquence, aucun concours n'a pu se dérouler dans les premiers mois de l'année 2010, en raison des délais d'organisation ⁽²⁾. Ce report pourrait avoir des conséquences dommageables pour les candidats comme pour les collectivités territoriales désirant recruter.

3. Le transfert de ressources

En application de l'article 16 de la loi du 19 février 2007, les charges résultant du transfert pour les centres de gestion donnent lieu au versement par le CNFPT d'une compensation financière, d'un montant « *équivalent aux dépenses qu'il exposait au titre des attributions transférées* ».

Cet article prévoit également que les conventions de transfert conclues entre le CNFPT et les centres de gestion coordonnateurs fixent les modalités des transferts de personnels accompagnant les transferts de compétences. Les agents du CNFPT responsables des compétences transférées doivent donc être transférés aux centres de gestion. Cela concerne en particulier les agents du CNFPT qui assurent leurs fonctions dans les centres interrégionaux des concours.

a) Les transferts de personnels

Le CNFPT a estimé à 108 le nombre d'agents susceptibles d'être transférés aux centres de gestion. Toutefois, les transferts de personnels du CNFPT ont été moins importants que prévu, pour différentes raisons.

(1) Décret n° 2009-129 du 6 février 2009 portant approbation de la convention type prévue à l'article 22-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (Journal Officiel du 8 février 2009).

(2) Par exemple, le concours d'attaché de conservation du patrimoine prévu le 20 janvier 2010 a été reporté au 26 mai 2010 et le concours d'ingénieur prévu le 14 avril 2010 a été reporté au 9 juin 2010.

Certains agents du CNFPT n'ont pas souhaité changer d'employeur. Ils ont notamment pu avoir des réticences en raison des différences de régime indemnitaire, bien que certains centres de gestion aient des régimes indemnitaires attractifs.

En outre, certains centres de gestion n'ont pas souhaité reprendre les agents du CNFPT et ont préféré recruter des agents de leur choix. De plus, la majorité des centres de gestion n'a pas souhaité conserver la structure des centres interrégionaux de concours et s'en est tenue à une organisation régionale.

Le CNFPT a procédé à la réaffectation des agents en surnombre dans d'autres services, ce qui occasionne des surcoûts dans son budget. Lors de son audition, le président du CNFPT a indiqué qu'aucun agent n'avait subi de mutation géographique sans son accord.

b) Les compensations financières

• Le montant total de la compensation due par le CNFPT

Une divergence est apparue entre les estimations du montant de la compensation financière effectuées par le CNFPT et par la Fédération nationale des centres de gestion (FNCG).

Le CNFPT a estimé la compensation due à 18 millions d'euros. Ce montant est la somme des coûts liés directement à l'exercice des missions transférées.

La FNCG, en revanche, évalue à plus de 25 millions d'euros la charge financière des transferts. Elle estime que l'évaluation du coût des missions transférées ne doit pas se limiter aux coûts directs, mais prendre en compte une fraction des fonctions supports du CNFPT, qui représentent 51 % du budget de ce dernier. Son estimation intègre donc une part des charges d'administration générale du CNFPT et de la rémunération des agents des services transversaux. Par ailleurs, la FNCG a également procédé à une évaluation du coût des transferts de compétences pour les centres de gestion. Une enquête détaillée menée au cours de l'été 2007 auprès de 64 centres de gestion a permis d'estimer ce coût, sur la base du coût actuel des concours. Ce coût serait légèrement supérieur à l'estimation des dépenses du CNFPT.

Afin de procéder à une évaluation impartiale du montant dû par le CNFPT, une mission d'expertise a été confiée à M. Georges Capdeboscq, conseiller honoraire à la Cour des comptes en janvier 2009. En l'absence de comptabilité analytique, il était en effet difficile de déterminer avec exactitude le montant des dépenses consacrées aux missions transférées. Seules 60 % des dépenses sont présentées par fonction, tandis que près de 40 % ne sont pas ventilées. En conséquence, M. Capdeboscq a procédé à un examen minutieux de ces dernières dépenses, en examinant l'organigramme des services, les fiches de postes et le bilan social. Il a ainsi pu estimer la proportion de personnels et de locaux,

notamment dans les services supports, qui peuvent être considérés comme affectés aux compétences transférées. Sur cette base, il a obtenu un montant total de dépenses de 18,575 millions d'euros. La différence entre cette estimation et celle effectuée par le CNFPT s'explique en grande partie par une meilleure prise en compte des coûts immobiliers.

Le faible coût des missions transférées par rapport aux coûts estimés pour les centres de gestion tient à l'organisation particulière du CNFPT, et notamment à au regroupement des centres de concours au niveau interrégional. Le transfert aux centres de gestion et le fractionnement des centres interrégionaux ont mis fin aux économies d'échelle permises par ce niveau interrégional.

La Fédération nationale des centres de gestion ayant rejeté l'analyse effectuée par M. Capdeboscq, aucune convention n'a pu être signée avec le CNFPT.

- La réévaluation de la compensation

Les modalités de réévaluation de la compensation n'ont pas été précisées dans la loi, à la différence de la loi du 27 décembre 1994 qui indique que le montant de la compensation est actualisé en fonction du taux de progression du produit des cotisations versées au CNFPT.

Il serait logique que la compensation versée en application de la loi du 17 février 2007 fasse également l'objet d'un mécanisme d'indexation, comme le demande la FNCG. Une telle indexation pourrait être instaurée par voie réglementaire.

La FNCG a proposé d'instaurer un prélèvement direct d'une partie du « 1 % CNFPT »⁽¹⁾ au profit des centres de gestion, au prorata du nombre d'agents territoriaux gérés par chaque centre. Ce prélèvement pourrait représenter un dixième du « 1 % CNFPT ». Cette solution permettrait aux centres de gestion de disposer d'une recette pérenne, qui évolue chaque année au même rythme que la masse salariale.

- La répartition de la compensation entre les centres de gestion

La FNCG a étudié les modalités de répartition de la compensation financière versée par le CNFPT et retenu une clé de répartition différente selon les missions :

— pour la bourse nationale de l'emploi, le nombre total d'agents territoriaux dans le ressort de chaque centre de gestion ;

— pour la gestion des fonctionnaires momentanément privés d'emplois (FMPE), le nombre des FMPE ;

(1) Chaque collectivité territoriale ou établissement public local verse au CNFPT une cotisation obligatoire représentant 1 % de sa masse salariale.

— pour les concours et examens, la compensation sera répartie entre les centres de gestion coordonnateurs en fonction du nombre total d'agents territoriaux, puis entre les centres de gestion départementaux en fonction du nombre d'inscrits aux concours. Cette répartition en deux temps permet une ventilation plus fine des recettes et favorise l'organisation des concours au niveau régional.

- Les conséquences financières pour les centres de gestion

Si la compensation financière versée à certains centres de gestion est insuffisante pour exercer les compétences transférées, les centres concernés devront augmenter leur cotisation, ce qui se traduira par un surcoût pour les collectivités territoriales. Or certains centres pourraient se retrouver dans une situation financière délicate s'ils appliquent déjà le taux maximum de cotisation prévu par la loi. La prise en charge des autorisations spéciales d'absence prévue par la loi du 19 février 2007 a également accru la charge financière des missions obligatoires. Une dizaine de centres de gestion affichent déjà un déficit. 84 des 96 centres de gestion ont une cotisation obligatoire égale au maximum légal et ne disposent donc d'aucune marge de manœuvre financière.

Lors de son audition par vos rapporteurs, la FNCG a recommandé de réétudier le mode de financement des centres de gestion en prévoyant l'affiliation obligatoire de toutes les collectivités à un centre de gestion. Le versement d'une cotisation par toutes les collectivités, y compris celles qui gèrent elles-mêmes leurs agents, permettrait de rémunérer les services effectués par les centres de gestion pour le compte de tous les employeurs locaux. Des missions comme l'organisation des concours ou la gestion de la bourse des emplois bénéficiant à tous, la FNCG juge logique que les collectivités non affiliées participent à leur financement.

4. Le bilan des transferts

La quasi-totalité des personnes entendues au cours des auditions effectuées par vos rapporteurs ont exprimé leur satisfaction sur le principe du transfert de compétences aux centres de gestion. Le partage des compétences entre les agents de catégorie A-type et les agents « A+ » n'a pas suscité de difficultés particulières, y compris pour calculer les transferts de ressources. On peut toutefois regretter que cette partition aboutisse à gérer séparément les différents grades du cadre d'emplois d'ingénieur territorial, puisque seuls les ingénieurs en chef sont des agents « A+ ».

S'agissant de la gestion des fonctionnaires de catégorie A – y compris les agents A+ – momentanément privés d'emplois, le CNFPT et la FNCG ont défini des orientations communes au sein d'un protocole d'accord conclu en février 2008 avec l'Association des maires de France. Ce protocole d'accord prévoit notamment un partage du coût du bilan de compétences entre la collectivité d'origine et l'organisme de gestion.

Au cours de son audition, le Syndicat national des cadres territoriaux a regretté les transferts de compétences prévus par la loi et a souhaité que le CNFPT se voie à nouveau confier la gestion des fonctionnaires de catégorie A. Il craint, en effet, que la réforme s'accompagne à terme d'une diminution des ressources consacrées à la formation, au profit des crédits accordés aux centres de gestion, voire d'une diminution du taux de cotisation des employeurs territoriaux. Il juge également que la régionalisation des concours va entraîner des disparités portant atteinte à l'égalité et à la qualité du recrutement.

Si vos rapporteurs sont favorables au principe de la régionalisation des concours, à l'exception des concours « A+ », il est vrai que celle-ci doit s'accompagner d'une meilleure coordination et coopération entre les centres de gestion.

B. L'EXTENSION DES MISSIONS DES CENTRES DE GESTION

a) Les nouvelles missions obligatoires (articles 17 et 18)

Les articles 17 et 18 de la loi du 19 février 2007 ont renforcé les missions obligatoires des centres de gestion, en lien avec le transfert des missions de gestion du CNFPT aux centres de gestion.

Les centres de gestion sont désormais informés par les employeurs territoriaux de toutes les nominations effectuées, afin d'assurer un suivi des mouvements de personnel. À partir de ces informations, ils doivent élaborer un bilan de la situation de l'emploi public territorial et de la gestion des ressources humaines dans leur ressort et identifier les perspectives à moyen terme d'évolution de l'emploi et des besoins de recrutement. Ces documents sont transmis aux comités techniques paritaires.

À ce jour, aucun bilan n'a pu être établi. Les centres de gestion travaillent encore à la définition d'un référentiel unique et d'indicateurs communs pour réaliser ce bilan. Cela permettra, à terme, d'effectuer des comparaisons entre les différents territoires.

b) Les nouvelles missions facultatives (articles 19, 20, 21 et 22)

La loi du 19 février 2007 a élargi les missions que les centres de gestion peuvent assurer de manière facultative, à la demande des collectivités territoriales.

- L'article 19 de la loi permet aux centres de gestion d'assurer toute tâche en matière de retraite et d'invalidité des agents pour le compte des collectivités territoriales. Ils peuvent notamment recueillir les données relatives à la carrière et aux cotisations des agents et les transmettre aux régimes de retraite, en lieu et place de la collectivité territoriale employeur. Ils sont également susceptibles d'assurer l'information des agents sur leurs droits à la retraite pour le compte des régimes de retraite. La circulaire d'application de la loi précise que la mission

générale en matière de retraite et d'invalidité comprend également le secrétariat des commissions de réforme, qui est habituellement assuré par les préfetures. Toutefois, selon les informations communiquées à votre rapporteur, les centres de gestion n'ont pas souhaité exercer cette prérogative.

La loi a prévu que les modalités et la prise en charge financière de ces missions par les régimes de retraite seraient définies par décret en Conseil d'État et, d'ici là, par des conventions conclues entre ces régimes et les centres de gestion. Or, cette voie contractuelle qui était prévue comme transitoire a donné entière satisfaction aux parties intéressées. Dans ces conditions, le Gouvernement a jugé inutile de fixer des règles communes par décret en Conseil d'État. La mention d'un tel décret pourrait donc être supprimée dans la loi.

- L'article 20 de la loi du 19 février 2007 a modifié les conditions dans lesquelles les centres de gestion peuvent assister les collectivités territoriales dans le domaine de l'hygiène et de la sécurité. Il indique ainsi que les centres de gestion peuvent conseiller les collectivités territoriales pour la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité, en leur mettant à disposition des agents d'inspection. Or, l'article 5 du décret n° 85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale leur confère une mission de « *contrôle* » des règles et non de conseil. Il conviendrait donc d'actualiser ce décret pour le mettre en conformité avec la loi, qui a clairement exclu le contrôle au profit d'une mission de conseil.

- Le même article a redéfini les missions des centres de gestion en matière d'action sociale et de protection sociale complémentaire. Il leur a notamment permis de souscrire, pour le compte des collectivités territoriales qui le demandent, des contrats cadres en matière d'action sociale, de santé et de prévoyance. Une fois le contrat cadre souscrit avec une société d'assurance, les collectivités territoriales peuvent y adhérer et conclure une convention avec le centre de gestion pour rembourser les sommes avancées par celui-ci.

Cette action doit respecter les principes posés par la loi de modernisation de la fonction publique du 2 février 2007 ⁽¹⁾ pour la participation des employeurs publics au financement de la protection sociale complémentaire des agents. Cette loi a notamment indiqué que la participation de l'employeur est « *réservée aux contrats ou règlements garantissant la mise en œuvre de dispositifs de solidarité entre les bénéficiaires, actifs et retraités* », dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État ⁽²⁾. Dans la fonction publique territoriale, la mise en œuvre de la participation des employeurs est donc subordonnée à l'adoption d'un décret précisant les modalités de conclusion des contrats cadres. Selon les informations communiquées à vos rapporteurs, le projet de décret est encore en cours d'élaboration et a été soumis pour avis aux associations d'élus locaux. Il devait être publié au cours du premier semestre de l'année 2010, mais n'a toujours pas

(1) Loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique.

(2) Ces dispositions figurent à l'article 22 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

soumis aux conseils supérieurs de la fonction publique. Ce décret étant très attendu par les différents acteurs, vos rapporteurs souhaitent qu'il soit publié dans les plus brefs délais.

L'application de cette disposition pourrait favoriser le développement de l'action sociale dans la fonction publique territoriale. Aujourd'hui, seule une collectivité territoriale sur cinq contribue au financement de la protection sociale complémentaire de ses agents, alors même que neuf agents sur dix souhaitent que cette contribution se développe ⁽¹⁾.

- Enfin, l'article 20 de la loi du 19 février 2007 permet aux centres de gestion d'assurer la gestion administrative des comptes épargne temps des collectivités territoriales de leur ressort, affiliées ou non. Une convention est alors conclue entre la collectivité demandeuse et le centre de gestion. Selon les informations communiquées par la Fédération nationale des centres de gestion, aucune convention n'a encore été conclue, le rôle des centres de gestion se limitant généralement à une information et à un appui juridique.

- L'article 21 de la loi a étendu la possibilité pour les centres de gestion de souscrire des contrats d'assurance destinés à couvrir les risques statutaires aux agents non titulaires.

- L'article 22 de la loi prévoit que les centres de gestion peuvent créer des services de prévention des risques professionnels pour les mettre à la disposition des collectivités territoriales qui en font la demande. Ces services peuvent effectuer des évaluations des risques encourus et mener des actions d'information des agents.

Ces missions facultatives peuvent être financées soit par une cotisation additionnelle à la cotisation versée par la collectivité territoriale, soit par une convention entre le centre de gestion et la collectivité territoriale. En pratique, il apparaît que peu de centres de gestion se sont saisis de ces nouvelles compétences, notamment en raison de moyens humains et financiers insuffisants, comme l'a indiqué l'Assemblée des départements de France au cours de son audition. Ce constat a amené votre rapporteur à s'interroger sur la pertinence de maintenir les centres de gestion à l'échelon départemental, plutôt que de mutualiser les moyens au niveau régional. Pour votre co-rapporteur, il serait souhaitable que le Gouvernement engage des actions de sensibilisation auprès des centres de gestion en vue de l'exercice de ces nouvelles compétences, susceptibles de venir en aide aux employeurs territoriaux.

(1) Ce chiffre est issu du Baromètre de la protection sociale des agents territoriaux, réalisé par l'IFOP pour la Mutuelle nationale territoriale en février 2009, auprès de 800 agents territoriaux.

c) L'affiliation au centre de gestion pour les agents T.O.S. (articles 15 et 16)

Les articles 15 et 16 de la loi du 19 février 2007 ont institué une possibilité d'affiliation partielle au centre de gestion pour les seuls agents techniciens, ouvriers et de services (TOS) des collèges et des lycées. Les départements et les régions bénéficiaires du transfert de ces personnels peuvent ainsi confier la gestion de ceux-ci au centre de gestion sans pour autant y être totalement affiliés. Dans ce cas, la cotisation due au centre de gestion est calculée sur la seule base des agents TOS, et non de la masse salariale totale.

Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) a donné un avis favorable, le 28 novembre 2007, au projet de décret relatif à l'affiliation des départements et des régions au centre de gestion pour les personnels TOS.

Le décret n° 2008-431 précité du 5 mai 2008 a modifié, en conséquence, le décret du 26 juin 1985 relatif aux centres de gestion ⁽¹⁾, pour prévoir cette possibilité d'affiliation partielle. Il a précisé, conformément à la loi, que l'effectif pris en compte était celui des seuls personnels concernés par l'affiliation.

L'Assemblée des départements de France a indiqué à vos rapporteurs qu'aucun département n'avait souhaité bénéficier de cette possibilité d'affiliation partielle. La Fédération nationale des centres de gestion a effectué le même constat s'agissant des régions.

d) La compétence des collectivités affiliées volontairement pour établir leurs listes d'aptitude à la promotion interne (article 25)

L'article 25 de la loi du 19 février 2007 permet aux collectivités territoriales affiliées volontairement à un centre de gestion d'établir elles-mêmes leurs listes d'aptitude à la promotion interne. Ces dispositions ne nécessitent pas de décret d'application.

La circulaire d'application de la loi rappelle que ce choix oblige les collectivités à se désaffilier, puis à se réaffilier, car une collectivité territoriale ne peut se réserver certaines compétences qu'à la date de son affiliation. Tel est le cas, notamment, lorsqu'une collectivité territoriale veut assurer elle-même le fonctionnement des commissions administratives paritaires. Or, le dernier alinéa de l'article 15 du titre III du statut général ne permet aux collectivités territoriales de se désaffilier qu'à l'expiration d'un délai de six ans à compter de leur affiliation volontaire.

(1) Décret n° 85-643 du 26 juin 1985 relatif aux centres de gestion institués par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

C. LA RÉORGANISATION DES INSTITUTIONS

1. Le renforcement du rôle du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT)

La loi du 19 février 2007 a conforté le rôle du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT).

En premier lieu, elle a étendu son rôle consultatif obligatoire aux projets d'ordonnances relatives à la fonction publique territoriale.

En second lieu, elle a créé au sein du CSFPT un collège des employeurs territoriaux pouvant être consulté par le Gouvernement sur toute question relative à la politique salariale et l'emploi public territorial. Ce collège est composé des vingt membres du CSFPT représentant les employeurs territoriaux, dont sept représentants des communes de moins de 20 000 habitants, sept représentants des communes de 20 000 habitants et plus, quatre représentants des départements et deux représentants des régions.

Le 6 novembre 2007, le collège employeur a, pour la première fois, été consulté par le Gouvernement sur la politique salariale. Le Gouvernement a présenté les mesures annoncées le 26 octobre et les trois projets de décrets qui les mettaient en œuvre dans la fonction publique territoriale ⁽¹⁾.

Une deuxième réunion, le 30 avril 2008, a été l'occasion d'une présentation aux employeurs locaux des mesures salariales envisagées en matière d'évolution du point d'indice, de garantie individuelle du pouvoir d'achat, de politique indemnitaire, d'indemnisation des comptes épargne temps et d'amélioration des politiques sociales dans la fonction publique. La garantie individuelle du pouvoir d'achat a également fait l'objet d'une réunion du collège employeur le 10 décembre 2008.

Le collège employeur a été réuni deux fois en 2009, pour la présentation de la réforme de la catégorie B le 4 février et pour celle de la prime de fonctions et de résultats le 28 octobre. Enfin, le 3 février 2010, il a été informé des orientations retenues en matière d'encadrement supérieur.

À ces occasions, la réunion du collège des employeurs s'est limitée à une information des représentants des élus locaux sur les mesures salariales déjà annoncées aux partenaires sociaux et à la presse. Certains membres du CSFPT ont énoncé leurs regrets d'une « consultation » intervenant trop tard pour permettre une véritable concertation avec le Gouvernement.

Lors de son audition par vos rapporteurs, l'Assemblée des départements de France a également regretté l'application de la loi retenue par le Gouvernement, qui opère une simple consultation au lieu de véritablement associer les

(1) Ces décrets ne sont pas soumis à l'avis du CSFPT car il ne s'agit pas de dispositions d'ordre statutaire.

représentants des employeurs locaux à la prise de décision. En matière de politique salariale, en particulier, le Gouvernement négocie directement avec les organisations syndicales et transpose ensuite les mesures décidées pour l'État à la fonction publique territoriale, sans tenir compte des spécificités de cette dernière. Les mesures décidées par l'État continuent donc à s'imposer aux employeurs locaux sans réel changement.

En outre, le collège employeur n'est pas fréquemment réuni, le Gouvernement se contentant en général de consulter séparément les associations d'élus locaux. Ces modalités de consultations sont moins contraignantes puisqu'elles n'exigent pas de réunir les membres du collège employeur. Toutefois, cette pratique n'est pas conforme à l'esprit de la loi, qui prévoyait une discussion collégiale et non bilatérale.

Votre co-rapporteur souhaite que cette procédure puisse répondre, dans l'avenir, à l'esprit de la loi et ne plus être une simple parodie de consultation.

2. La réorganisation du CNFPT

La redéfinition des missions du CNFPT s'est accompagnée d'une réorganisation de cet établissement public.

La loi a notamment rendu le CNFPT responsable du suivi des demandes de validation des acquis de l'expérience et des demandes de bilan professionnel, dans la continuité de sa mission de formation. En conséquence, la liste des ressources du CNFPT a été complétée par une mention du produit des prestations réalisées en ces matières. Ce type d'actions est, en effet, rémunéré, puisqu'il s'agit de services rendus aux agents territoriaux sur demande de ces derniers.

En revanche, le transfert des compétences en matière d'organisation des concours et examens professionnels de catégorie A s'est accompagné de la suppression des dispositions relatives aux compétences des délégations régionales ou interdépartementales du CNFPT. Ces délégations étaient responsables de l'organisation matérielle des concours et examens tenus dans leur ressort, à l'exception des concours de catégorie « A+ » dont l'organisation n'est pas déconcentrée compte tenu du faible nombre de candidats.

Le décret du 5 mai 2008 portant modification de certaines dispositions relatives aux institutions de la fonction publique territoriale⁽¹⁾ a modifié les dispositions réglementaires applicables au CNFPT, en adaptant les dispositions du décret n° 87-811 du 5 octobre 1987 modifié relatif au Centre national de la fonction publique territoriale. Ce décret a redéfini les compétences du CNFPT conformément à la loi du 19 février 2007. Il a précisé que, jusqu'au transfert effectif des compétences au 1^{er} janvier 2010, les délégués régionaux ou

(1) Décret n° 2008-431 du 5 mai 2008 portant modification de certaines dispositions relatives aux institutions de la fonction publique territoriale (Journal Officiel du 7 mai 2008).

interdépartementaux du CNFPT restaient provisoirement compétents pour organiser les concours de catégorie A ou B.

3. La coordination régionale et nationale des centres de gestion

a) La coordination régionale des centres de gestion

L'article 14 de la loi du 19 février 2007 a prévu que les centres de gestion doivent s'organiser au niveau régional ou interrégional pour exercer certaines missions en commun, en particulier la gestion des agents de catégorie A. Ils doivent ainsi conclure une charte désignant un centre de gestion coordonnateur chargé de ces missions. À défaut de conclusion d'une charte dans un délai de six mois à compter de la publication de la loi, le centre de gestion du département chef-lieu de la région devenait automatiquement le centre de gestion coordonnateur, chargé de la gestion des agents de catégorie A. Enfin, les centres de gestion peuvent conclure des conventions pour prendre en charge des missions non prévues par la charte désignant le centre de gestion coordonnateur.

Dans la grande majorité des cas, les centres de gestion coordonnateurs ont été désignés dans un cadre régional, malgré le souhait de la FNCG de voir se constituer des interrégions regroupant le Nord-Pas-de-Calais et la Picardie, les régions du Grand Est, Rhône-Alpes et Auvergne, PACA et Corse, les régions du Grand sud-Ouest, l'Île-de-France et le Centre, les régions du Grand Ouest. Ces propositions ne faisant pas l'unanimité, les centres de gestion coordonnateurs n'ont pas pu être désignés dans le délai imparti par la loi, c'est-à-dire avant le 21 août 2007. La plupart des centres de gestion coordonnateurs ont été annoncés le 27 septembre 2007, la liste ayant été complétée le 16 septembre.

Dans dix-sept régions, un centre de gestion coordonnateur régional a été désigné. À l'exception des régions Centre et Poitou-Charentes, il s'agit du centre de gestion du département chef-lieu de région.

Région	Centre coordonnateur
Aquitaine	Gironde
Auvergne	Puy-de-Dôme
Bretagne	Ille-et-Vilaine
Centre	Indre-et-Loire
Corse	Corse-du-Sud
Franche-Comté	Doubs
Languedoc-Roussillon	Hérault, puis Aude
Limousin	Haute-Vienne
Midi-Pyrénées	Haute-Garonne
Nord-Pas-de-Calais	Nord
Basse-Normandie	Calvados
Haute-Normandie	Seine-Maritime
PACA	Bouches-du-Rhône
Pays de Loire	Loire-Atlantique
Picardie	Somme
Poitou-Charentes	Charente-Maritime
Rhône-Alpes	Rhône

Dans la plupart de ces régions, le centre coordonnateur a pu être désigné par convention entre les centres de gestion. Seules deux régions n'ont pas fait l'objet d'un accord entre les centres de gestion : le Nord Pas-de-Calais et la Corse. Dans ce cas, le préfet a désigné le département du chef-lieu de région comme centre coordonnateur.

Les régions Alsace, Bourgogne, Champagne-Ardenne et Lorraine se sont regroupées au sein d'une coordination interrégionale du Grand Est. Le centre de gestion du Bas-Rhin a été choisi comme centre de gestion coordonnateur.

Les dispositions de la loi ne s'appliquent pas en Île-de-France, où une coordination interdépartementale existe déjà ⁽¹⁾, dans les régions d'outre-mer qui sont monodépartementales et à Mayotte. Toutefois, les centres de gestion de Guadeloupe, de Guyane et de Martinique ont mis en place une coopération interrégionale. De même, les trois centres de gestion d'Île-de-France ont conclu une charte pour piloter conjointement certaines actions au niveau régional.

Une seule région a choisi de changer de centre coordonnateur après l'entrée en vigueur de la loi. Le Languedoc-Roussillon a ainsi substitué le centre de gestion de l'Aude à celui de l'Hérault.

De manière facultative, certains centres de gestion ont délégué au centre de gestion coordonnateur régional d'autres missions que la gestion des agents de

(1) Il existe ainsi un centre interdépartemental de gestion (CIG) de la petite couronne, un CIG de la grande couronne et un centre de gestion de Seine-et-Marne.

catégorie A, telles que les relations avec la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL).

Lors de son audition, la Fédération nationale des centres de gestion a indiqué que, malgré la conclusion de nombreuses chartes, très peu de conventions de mise en œuvre ont été conclues, en raison d'une absence de débat et de consensus sur les modalités d'exécution des nouvelles missions. Les centres de gestion sont dès lors très dépendants du centre coordonnateur, ce qui est souvent mal vécu. Certains centres de gestion ont ainsi souhaité se démarquer de l'action du centre coordonnateur régional et organiser des concours de catégorie A au niveau interdépartemental indépendamment des décisions du centre coordonnateur. Ces actions sont très préjudiciables à la cohésion des recrutements.

En outre, la facturation des actions de coordination par les centres coordonnateurs est parfois mal acceptée par les centres de gestion départementaux. Les centres coordonnateurs ont ainsi fréquemment recruté des chargés de mission spécifiquement chargés de la coopération interdépartementale, ce qui accroît les coûts pour l'ensemble des centres de gestion. Dans certains cas, ces coûts supplémentaires ont été compensés par une diminution forcée des dépenses liées aux concours, notamment en réduisant le nombre de postes offerts. Une telle politique s'exerce au détriment des employeurs et incite à recruter des agents non titulaires.

b) La conférence régionale

L'article 23 de la loi du 19 février 2007 a également prévu la réunion régulière d'une conférence régionale ou interrégionale réunissant les centres de gestion et les collectivités territoriales non affiliées à un centre de gestion. Cette conférence est réunie au moins une fois par an par le centre de gestion coordonnateur.

Cette conférence a pour but d'assurer la coordination des centres de gestion et des employeurs non affiliés en matière d'emploi public territorial et d'organisation des concours. Lorsqu'elle traite de la formation des agents territoriaux, les délégations régionales du CNFPT et les organisations syndicales représentatives participent aux réunions.

Selon les informations communiquées par la Fédération nationale des centres de gestion, seules cinq conférences se sont tenues en 2008 et en 2009 : dans l'interrégion du Grand Est, en Rhône Alpes, en Pays de la Loire, en Aquitaine et en Nord Pas-de-Calais. Elles ont principalement porté sur la gestion des emplois de catégorie A et la situation de l'emploi territorial au niveau régional.

Cette application très imparfaite de la loi n'a pas permis de réaliser une synthèse nationale sur la situation de l'emploi public local et un plan d'action national.

c) La conférence nationale des centres de gestion coordonnateurs

La coordination au niveau national de l'action des centres de gestion est assurée par une conférence nationale des centres de gestion coordonnateurs. À l'origine, le projet de loi déposé par le Gouvernement prévoyait de confier ces prérogatives à un nouvel établissement public : le centre national de coordination des centres de gestion. Au cours de la discussion parlementaire, le Sénat n'a pas souhaité créer de nouvel établissement public, en soulignant que cette structure ne manquerait pas d'engendrer des coûts supplémentaires. Il lui a donc préféré l'institution d'une simple conférence nationale, position partagée par notre assemblée.

À l'instar de la conférence régionale des centres de gestion, la conférence nationale des centres de gestion coordonnateurs est une instance informelle sans personnalité juridique. L'article 24 de la loi du 19 février 2007 ne lui attribue pas de compétences spécifiques et indique seulement que cette conférence réunit, au moins une fois par an, l'ensemble des centres de gestion coordonnateurs.

La circulaire d'application de la loi indique que la conférence nationale permettra aux centres de gestion coordonnateurs de « *partager leurs expériences respectives sur les conditions d'exercice de leurs missions* ».

L'organisation de la conférence nationale a été confiée par les centres de gestion à leur Fédération nationale, lors d'une assemblée générale extraordinaire organisée en septembre 2007. La réunion d'installation tenue en février 2008 a permis de préciser les missions de cette instance, ainsi que ses modalités de fonctionnement et de réunion. La conférence nationale était ainsi chargée :

— du suivi de l'application de la loi du 19 février 2007, en particulier le déroulement des transferts de compétences et les modalités de compensation financière ;

— en matière d'organisation des concours de catégorie A, de définir des orientations nationales sur le calendrier et les procédures, d'établir un bilan des concours organisés et d'analyser les statistiques en matière de créations et vacances d'emplois ;

— de suivre l'évolution du nombre de fonctionnaires momentanément privés d'emplois et les mesures de reclassement mises en œuvre.

Vos rapporteurs ont pu constater que cette conférence nationale n'a pas rempli le rôle de coordination des centres de gestion qui lui avait été confié par la loi du 19 février 2007. En effet, la conférence nationale n'a plus été réunie après cette première séance car de nombreux centres de gestion coordonnateurs ont refusé d'y participer.

Les représentants des personnels de la fonction publique territoriale auditionnés ont, pour la plupart, regretté le caractère résiduel de la coordination

nationale. Ils ont estimé que d'autres missions que la gestion des agents « A+ » auraient dû rester assurées au niveau national. L'Association des communautés de France (ADCF) et l'Association des maires de France (AMF) ont également considéré que la loi du 19 février 2007 n'a pas réglé le problème de la représentation nationale des centres de gestion, qui est indispensable.

Face à ces lacunes en matière de coordination nationale, plusieurs acteurs se sont prononcés en faveur de la création d'une nouvelle structure.

Dès son congrès de février 2008, la Fédération nationale des centres de gestion a adopté une motion réaffirmant le souhait d'être érigée en établissement public. Cet établissement public serait consulté par le Gouvernement sur tous les projets de textes législatifs ou réglementaires concernant les centres de gestion et gérerait une bourse de l'emploi interfonctions publiques. L'Association nationale des directeurs de centres de gestion a également souhaité la mise en place d'une structure nationale de coordination.

Les centres de gestion départementaux, quant à eux, ont souhaité la création d'un groupement d'intérêt public (GIP). Ainsi, à 2009, une majorité de centres de gestion se sont prononcés en faveur de la création d'un GIP chargé de fournir un appui technique aux centres de gestion, en particulier pour l'organisation des concours. Une structure transitoire a été mise en place en octobre, présidée par M. Alain Imbert, président du centre de gestion du Rhône et regroupe plus de 60 présidents de centres de gestion sur 96. L'AMF et l'ADCF se sont prononcées en faveur de cette initiative, à défaut d'établissement public. La création du GIP est toutefois subordonnée à l'accord de l'État.

Votre rapporteur ne juge pas indispensable de créer un nouvel établissement public. Comme l'avaient relevé les sénateurs, l'empilement des structures administratives conduit mécaniquement à une augmentation des coûts de fonctionnement. En outre, la création d'un établissement public national ne garantit en rien une coordination efficace de l'action des différents centres de gestion. Celle-ci resterait tributaire de la bonne volonté des centres de gestion, sauf à recentraliser certaines de leurs prérogatives, au détriment de l'autonomie locale et de la souplesse. Enfin, le peu de succès rencontré par la conférence nationale n'est pas de nature à inciter à consacrer une coordination nationale.

Votre co-rapporteur, en revanche, est favorable à la création d'une structure dédiée à la coordination nationale des centres de gestion, telle que la loi du 19 février 2007 la prévoyait initialement. Cet établissement public national à caractère administratif serait chargé de coordonner et de soutenir, aux plans technique et juridique, l'activité des centres de gestion départementaux et interdépartementaux. Il aurait également pour objet d'assurer des missions de gestion des personnels territoriaux et de garantir une homogénéité de traitement pour certains personnels de catégorie A dont l'effectif et la nature des missions justifient une approche nationale.

III. — UNE GESTION DES AGENTS TERRITORIAUX MODERNISÉE

A. LE RECRUTEMENT DES AGENTS TERRITORIAUX

1. Le recrutement de fonctionnaires titulaires

a) *La réforme des concours*

L'article 36 de la loi du 26 janvier 1984, tel que modifié par **l'article 31** de la loi du 19 février 2007, a apporté plusieurs modifications au régime des concours territoriaux. Si l'ouverture des concours internes aux militaires et aux magistrats n'appelait aucune mesure d'application, la possibilité de tenir compte de l'expérience professionnelle des candidats dans les épreuves (déjà évoquée ci-dessus) et l'obligation d'introduire une ou plusieurs épreuves pour les concours sur titres conduisaient à l'adoption de dispositions d'application.

Concernant l'introduction d'une épreuve dans les concours sur titres, certaines dispositions réglementaires relatives à ces concours ont été modifiées en conséquence. Par exemple, le décret n° 93-398 du 18 mars 1993 a été modifié par un décret n° 2008-315 du 4 avril 2008, afin d'introduire dans le recrutement des auxiliaires de puériculture territoriaux et des auxiliaires de soins territoriaux une épreuve d'admission consistant en un entretien.

Pour ce qui est de la prise en compte de l'expérience professionnelle des candidats dans les épreuves, le décret n° 2009-756 du 22 juin 2009 fixant les modalités d'organisation des concours pour le recrutement des attachés territoriaux prévoit par exemple que l'une des deux épreuves d'admission du concours interne comprend « *un entretien débutant par une présentation par le candidat de son expérience professionnelle et des compétences qu'il a acquises à cette occasion. [...] Cette épreuve doit permettre au jury d'apprécier l'expérience professionnelle du candidat* ». Pour tirer les conséquences de ces nouvelles dispositions, un arrêté du 8 octobre 2009 a modifié l'arrêté du 29 janvier 2007 fixant le modèle de document retraçant l'expérience professionnelle des candidats à certains examens professionnels de la fonction publique territoriale.

L'article 34 de la loi du 19 février 2007 a par ailleurs étendu les cas de suspension de la période d'inscription sur la liste d'aptitude. Cette disposition n'appelait aucune disposition d'application, et n'a fait l'objet d'aucune observation de la part des personnes auditionnées. On peut néanmoins signaler le dépôt, le 24 février 2010, d'une proposition de loi relative à la prolongation de la durée de validité de l'inscription sur listes d'aptitude pour les lauréats des concours de la fonction publique territoriale, de notre collègue Germinal Peiro, qui propose de porter de trois à cinq ans la durée de l'inscription sur la liste d'aptitude.

b) L'encadrement des mutations en début de carrière

L'article 36 de la loi du 19 février 2007 a introduit une disposition d'application directe, relative à la mutation des fonctionnaires territoriaux récemment titularisés. Le souci était de répondre au problème d'un fonctionnaire formé par une collectivité puis la quittant sans que celle-ci ait pu encore bénéficier à plein du « retour sur investissement ». Dès lors qu'une mutation intervient dans les trois années qui suivent la titularisation de l'agent, la collectivité accueillant l'agent doit verser à la collectivité d'origine une indemnité au titre de la rémunération perçue par l'agent pendant le temps de formation obligatoire et au titre du coût de toute formation complémentaire dont l'agent aura bénéficié.

D'après les personnes auditionnées, l'application de cette disposition ne suscite aucune difficulté, les collectivités n'ayant aucune difficulté pour s'accorder sur le montant de l'indemnité. Cette disposition ne constitue pas pour autant un obstacle à la mobilité des agents.

c) La durée du contrat préalable à la titularisation des personnes handicapées

L'article 32 de la loi du 19 février 2007 a modifié les règles applicables à la procédure dérogatoire de recrutement des personnes handicapées, par la voie d'un contrat de droit public au terme duquel la personne handicapée peut être titularisée. Cet article prévoit que la durée du contrat conclu entre la collectivité et la personne handicapée doit correspondre à la durée de stage prévue par le statut particulier du cadre d'emplois (comme cela était déjà prévu), mais prendre également en compte la durée de la scolarité éventuelle.

Cet article, qui était d'application directe, n'a appelé aucune observation de la part des personnes auditionnées.

2. Le recours aux emplois fonctionnels

Le I de l'article 37 de la loi du 19 février 2007 procédait à l'abaissement des seuils démographiques permettant la création d'emplois fonctionnels de direction. Cette disposition a fait l'objet d'un décret d'application publié au *Journal officiel* du 28 décembre 2007⁽¹⁾, qui a permis d'assimiler les centres interdépartementaux de gestion à un département de plus de 900 000 habitants et les centres communaux et intercommunaux d'action sociale dont l'importance du budget de fonctionnement et le nombre et la qualification des agents le permettent à des communes de plus de 10 000, 20 000 ou 80 000 habitants, et qui a également permis aux communes de plus de 40 000 habitants de recruter des administrateurs territoriaux. Cette disposition semble avoir été appréciée par les communes

(1) Décret n° 2007-1828 du 24 décembre 2007 portant modification des dispositions applicables à certains emplois de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés et de certains statuts particuliers de cadres d'emplois de catégorie A de la fonction publique territoriale (*Journal Officiel* du 28 décembre 2007).

comprises entre 2 000 et 3 500 habitants, qui ont pu créer des postes de directeur général des services. Toutefois, M. Loïc Cauret, président du centre de gestion des Côtes d'Armor et membre du conseil d'administration de l'Association des communautés de France, auditionné par vos rapporteurs, a attiré leur attention sur le problème des décharges de fonction ou de mises à l'écart de certains agents occupant ces emplois fonctionnels après les dernières élections municipales.

M. Loïc Cauret a également fait valoir que les petites collectivités et les petits établissements publics pourraient gagner à pouvoir déroger, dans la limite d'un agent par filière, aux règles de seuil démographique pour la création d'emplois fonctionnels.

Le II de l'article 37, introduit par la voie d'un amendement parlementaire au Sénat, prévoyait d'accorder aux emplois de direction des mairies d'arrondissement de Paris, Lyon et Marseille le statut d'emplois fonctionnels.

Vos rapporteurs ne peuvent que constater que les textes réglementaires nécessaires pour l'application du statut d'emplois fonctionnels aux directeurs généraux et directeurs généraux adjoints des services des mairies d'arrondissement n'ont été publiés que pour les villes de Lyon et Marseille à ce jour, et que cette publication a été fort tardive ⁽¹⁾.

Le ministère de l'Intérieur, en réponse à une question parlementaire concernant l'application à Paris, avait justifié ce retard de plus de deux ans par la nécessité de se concerter avec les services de la Ville de Paris ⁽²⁾. Le directeur général des collectivités territoriales, lors de son audition par vos rapporteurs, le 3 juin 2009, avait confirmé le fait que la concertation était particulièrement longue et complexe. D'après les dernières informations communiquées à vos rapporteurs par le ministère, le projet de décret devrait être soumis au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale le 30 juin 2010.

Le décret qui a été publié au *Journal officiel* du 19 novembre 2009 et est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009 prévoit une assimilation des mairies d'arrondissement ou de groupes d'arrondissements à Lyon et Marseille à des communes.

(1) Décret n° 2009-1411 du 17 novembre 2009 relatif aux emplois de direction des mairies d'arrondissement et de groupe d'arrondissements des communes de Lyon et Marseille (*Journal Officiel* du 19 novembre 2009).

(2) Réponse à la question écrite n° 28 473 de M. Philippe Goujon (J.O. Questions, Assemblée nationale, 17 février 2009, page 1626).

ÉQUIVALENCES DÉMOGRAPHIQUES POUR L'APPLICATION DU DÉCRET N° 87-1101

Population de l'arrondissement ou du groupe d'arrondissement	Population communale
de plus de 20 000 à 40 000 habitants	de plus de 10 000 à 20 000 habitants
de plus de 40 000 à 80 000 habitants	de plus de 20 000 à 40 000 habitants
de plus de 80 000 à 170 000 habitants	de plus de 40 000 à 80 000 habitants

Ces équivalences s'appliqueront pour les règles de détachement ⁽¹⁾, ainsi que pour celles relatives au traitement ⁽²⁾.

De la même manière, la création d'un emploi de directeur général adjoint des services est limitée aux arrondissements ou groupes d'arrondissements comptant plus de 40 000 habitants, alors que cette création est possible dans les communes de plus de 10 000 habitants.

Ces différentes adaptations, qui prennent en compte le fait qu'un arrondissement n'est pas une collectivité territoriale, à l'inverse des communes, n'appellent pas de remarque particulière.

3. Le recrutement d'agents contractuels

a) Le recours aux agents contractuels dans les petites communes

Alors que la loi du 26 janvier 1984 ne permettait de recruter des agents contractuels dans les communes de moins de 1 000 habitants que pour pourvoir des emplois permanents pour lesquels la durée de travail est inférieure au mi-temps, l'article 53 de la loi du 19 février 2007 a ouvert deux nouvelles possibilités de recrutement d'agents contractuels :

— par les communes de moins de 1 000 habitants, pour pourvoir l'emploi de secrétaire de mairie quelle que soit la durée du temps de travail ;

— par les communes de moins de 2 000 habitants et les EPCI de moins de 10 000 habitants, lorsque la création ou la suppression de l'emploi dépend de la décision d'une autorité qui s'impose à la collectivité.

Cette nouvelle faculté, destinée à permettre de répondre aux problèmes de recrutement des petites communes, semble avoir répondu à son objet.

(1) Ainsi, le détachement dans un emploi de directeur général des services d'une mairie d'arrondissement sera réservé aux fonctionnaires appartenant à un corps ou un cadre d'emploi dont l'indice terminal est au moins égal à la hors-échelle A, lorsque l'arrondissement comptera plus de 80 000 habitants.

(2) Ainsi, dans les arrondissements comptant moins de 40 000 habitants, le traitement perçu ne pourra excéder celui correspondant à l'indice brut 985.

b) Les contractuels à durée indéterminée

Si la grande majorité des agents non titulaires employés par les collectivités territoriales concluent un contrat à durée déterminée (CDD), la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique a instauré des contrats à durée indéterminée (CDI) dans les trois fonctions publiques. À l'issue d'une période de six années sur le même poste, un agent non titulaire ne peut voir son contrat renouvelé que sous forme de CDI.

La loi du 19 février 2007 a complété les dispositions de la loi du 26 juillet 2005 précitée afin de limiter la précarité des agents non titulaires et de prendre en compte certaines spécificités de la fonction publique territoriale.

L'article 26 de la loi, en premier lieu, permet au titulaire d'un CDI de garder le bénéfice de ce CDI en cas de changement d'emploi au sein de la même collectivité territoriale ou du même établissement public. Cette possibilité est réservée aux cas où, d'une part, les fonctions exercées sont de même nature que les fonctions précédentes et, d'autre part, le maintien du CDI est « *dans l'intérêt du service* ». Enfin, le maintien du CDI n'est pas automatique, mais nécessite une décision expresse de l'autorité territoriale, qui doit donc être mentionnée dans le nouveau contrat. Ces dispositions sont d'application immédiate.

L'article 27 prévoit, quant à lui, la possibilité, dans certains cas, de mettre à disposition des agents en CDI. En principe, les agents non titulaires ne peuvent pas bénéficier d'une mise à disposition. Il est cependant fait une exception pour les agents en CDI lorsque leur changement d'affectation se fait entre une commune et un établissement public qui lui est rattaché ou dont elle est membre. Les mouvements de mutualisation des services au niveau intercommunal ne doivent pas, en effet, se traduire par une perte d'emploi des agents en CDI.

Les modalités d'application de l'article 27 de la loi ont été définies par le décret n° 2007-1829 du 24 décembre 2007 modifiant le décret n° 88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale.

L'article 18 de ce décret rappelle que l'article 136 du titre III du statut général limite la possibilité de mise à disposition à trois cas :

« 1° Pour les agents employés par une collectivité territoriale, auprès d'un établissement public qui lui est rattaché, d'un établissement public de coopération intercommunale dont elle est membre ou d'un établissement public rattaché à l'établissement public de coopération intercommunale dont elle est membre ;

« 2° Pour les agents employés par un établissement public, auprès de la commune à laquelle il est rattaché ;

« 3° Pour les agents employés par un établissement public de coopération intercommunale, auprès de l'une des communes qui en est membre ou de l'un des établissements publics qui lui est rattaché. »

Le décret dispose que l'accord de l'agent est requis pour sa mise à disposition, par analogie avec les règles applicables aux fonctionnaires⁽¹⁾. De même, l'administration d'origine et l'administration d'accueil doivent signer une convention.

Le décret rappelle que *« la mise à disposition donne lieu à remboursement »* mais permet de déroger à cette règle par délibération de l'assemblée délibérante de la collectivité ou de l'établissement public administratif d'origine de l'agent, sauf pour la mise à disposition auprès d'un établissement public rattaché à un EPCI dont la commune est membre. Cette possibilité résulte des dispositions de l'article 61-1 du titre III du statut général, qui permet de déroger à l'obligation de remboursement *« lorsque la mise à disposition intervient entre une collectivité territoriale et un établissement public administratif dont elle est membre ou qui lui est rattaché »*.

La durée de la mise à disposition est limitée à trois ans, la mise à disposition pouvant toutefois *« être renouvelée dans la même limite, sans que sa durée totale ne puisse excéder six ans »*. Pour les fonctionnaires territoriaux, la mise à disposition peut être prononcée pour une durée maximale de trois ans *« et peut être renouvelée par périodes ne pouvant excéder cette durée »*⁽²⁾. Il est regrettable que des formulations différentes aient été retenues.

Le décret a, par ailleurs, complété les dispositions de la loi tendant à faciliter la mobilité des agents en CDI en permettant à ces derniers de bénéficier d'un *« congé de mobilité »*. Il s'agit d'un congé sans rémunération, qui peut être accordé lorsque l'agent est recruté par une autre personne morale de droit public. Il est accordé pour une durée maximale de trois ans, renouvelable une fois, soit une durée de six qui correspond à la durée pendant laquelle le nouvel employeur ne peut pas proposer à l'agent un CDI. Au terme de son congé, l'agent est réemployé par la collectivité d'origine s'il en fait la demande. Le congé de mobilité constitue donc un équivalent de la position de détachement, dont les agents contractuels ne peuvent bénéficier.

Si vos rapporteurs sont favorables à toute mesure permettant de limiter la précarité des agents non titulaires, le recours à un décret leur paraît contestable. Lors de l'examen de la loi du 19 février 2007, le législateur avait souhaité définir strictement les cas dans lesquels un agent en CDI peut bénéficier d'une mise à disposition, afin d'éviter un détournement du statut et la transformation des agents contractuels en *« quasi-fonctionnaires »*. L'instauration du congé-mobilité permet

(1) L'article 61 du titre III du statut général dispose que la mise à disposition *« ne peut avoir lieu qu'avec l'accord du fonctionnaire »*.

(2) Décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux, article 3.

de passer outre ces limitations en faisant bénéficier les agents contractuels d'une situation assez proche du détachement. Au vu de ce contexte, vos rapporteurs jugent que le débat sur la mobilité et le déroulement de carrière des agents non titulaires aurait dû avoir lieu devant la représentation nationale.

4. L'intégration des titulaires d'un emploi spécifique de catégorie A

L'article 54 de la loi du 19 février 2007 prévoyait que les titulaires d'un emploi spécifique de catégorie A non intégrés dans les filières de la fonction publique territoriale et possédant un diplôme de niveau licence et quinze années de carrière devraient être automatiquement intégrés, à leur demande, dans l'une des filières de la fonction publique territoriale.

Les modalités pratiques de cette intégration étaient renvoyées à un décret d'application. Ce décret d'application devait recueillir à la fois l'avis de la commission consultative d'évaluation des normes du Comité des finances locales et celui du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale. En outre, la disposition législative était une initiative parlementaire, et il est probable que les modalités pratiques de l'intégration n'avaient pas été envisagées auparavant par le Gouvernement. Pour ces raisons, la publication du décret⁽¹⁾ a été relativement tardive, au *Journal officiel* du 17 avril 2009.

Ce décret prévoit les statuts particuliers concernés par cette procédure d'intégration.

Les conditions à remplir pour être intégré étaient définies de manière suffisamment précise par le législateur : quinze ans d'ancienneté dans l'emploi et un diplôme de niveau licence. Toutefois, le pouvoir réglementaire a ajouté, dans le cas de cadres d'emplois médico-sociaux⁽²⁾, une exigence de détention des diplômes ou titres requis pour l'exercice des fonctions afférentes à ces cadres d'emplois.

Les modalités de l'intégration sont précisées par le décret. Ce décret prévoit notamment que les agents, informés dans les meilleurs délais par l'autorité territoriale, disposent d'un délai d'un an à compter de la publication du décret ou, à défaut, à compter de la date à laquelle ils réunissent les conditions d'intégration, pour présenter leur candidature à l'intégration.

Le décret a ensuite été complété par une circulaire du ministre de l'intérieur du 18 mai 2009.

(1) Décret n° 2009-414 du 15 avril 2009 fixant les conditions d'intégration dans des cadres d'emplois de la fonction publique territoriale de certains agents titulaires d'un emploi spécifique de catégorie A (*Journal Officiel* du 17 avril 2009).

(2) Il s'agit des cadres d'emplois des médecins territoriaux, des sages-femmes territoriales, des puéricultrices cadres territoriaux de santé, des puéricultrices territoriales, des psychologues territoriaux, des cadres territoriaux de santé infirmiers, rééducateurs et assistants médico-techniques, des conseillers territoriaux socio-éducatifs, des biologistes, des vétérinaires et des pharmaciens territoriaux.

Cette circulaire était notamment nécessaire afin de préciser les critères à utiliser pour juger du rattachement d'un emploi spécifique à la catégorie A. La seule comparaison de la grille indiciaire de l'emploi spécifique avec la grille du grade d'intégration est insuffisante, et il convient de mobiliser un faisceau d'indices : missions assurées, qualification, niveau de responsabilité.

Cette circulaire précise par ailleurs que l'obligation d'information des agents concernés par le dispositif incombe aux employeurs locaux et, pour les collectivités affiliées, aux centres de gestion.

La parution de la circulaire un mois après celle du décret, si elle est certes moins satisfaisante qu'une parution simultanée - qui aurait été d'autant plus justifiée que le décret était d'application immédiate - , permet de s'assurer que la disposition votée par le législateur sera correctement appliquée par les employeurs territoriaux et permettra aux titulaires d'emploi spécifique concernés de faire efficacement valoir leur droit à intégration.

B. LA GESTION DES EMPLOIS ET DES CARRIÈRES

1. La promotion des agents territoriaux

a) Le ratio promus/promouvables

L'article 35 de la loi du 19 février 2007 a substitué au mécanisme du quota d'avancement celui du ratio promus/promouvables. Il revient à l'assemblée délibérante de la collectivité, après avis du comité technique paritaire, de fixer le taux de promotion applicable aux agents des différents cadres d'emplois (à l'exception du cadre d'emplois des agents de police municipale) pour l'avancement de grade.

La mise en place d'un nouveau système d'encadrement des promotions des agents a été jugée positive. Toutefois, les syndicats auditionnés par vos rapporteurs ont fait observer que certaines collectivités pouvaient avoir la tentation, via ce mécanisme, de mettre en place un système de quotas déguisés.

D'autre part, les agents peuvent parfois, à défaut d'une information suffisante, être amenés à penser que le taux de promotion retenu par l'autorité territoriale sera le taux effectivement appliqué, alors qu'il ne s'agit en fait que d'un plafond. Sans doute cette interprétation erronée serait-elle dissipée plus aisément si certaines collectivités, par facilité sans doute, ne retenaient pas systématiquement un ratio de 100 %.

On signalera également, sur cette question, que l'ordonnance n° 2009-1401 du 17 novembre 2009 portant simplification de l'exercice du contrôle de légalité a soustrait à l'obligation de transmission au représentant de l'État, au titre du contrôle de légalité, à compter du 1^{er} janvier 2010, les délibérations des

collectivités territoriales relatives aux ratios d'avancement de grade, de même que les actes individuels d'avancement de grade.

b) La prise en compte de l'expérience professionnelle en cours de carrière

L'**article 33** de la loi du 19 février 2007 a introduit l'obligation de prendre en compte la valeur professionnelle ainsi que les acquis de l'expérience pour la promotion interne au choix, après inscription sur une liste d'aptitude.

L'**article 43** a dans le même temps ajouté à l'appréciation de la valeur professionnelle celle des acquis de l'expérience professionnelle pour l'avancement de grade au choix.

Ces dispositions, qui participent à la meilleure valorisation de l'expérience professionnelle des agents territoriaux, étaient d'application immédiate et n'ont pas appelé de commentaires de la part des personnes auditionnées.

2. La modification du nombre d'heures de service hebdomadaire

En vertu de l'**article 45** de la loi du 19 février 2007, une modification du nombre d'heures de service, dans la limite de 10 % et sous réserve qu'elle ne fasse pas perdre le bénéfice de l'affiliation à la CNRACL, des fonctionnaires territoriaux nommés dans des emplois permanents à temps non complet n'est plus assimilée à une suppression d'emploi.

Cette disposition est d'application directe. Toutefois, le décret n° 91-298 du 20 mars 1991 portant dispositions statutaires applicables aux fonctionnaires territoriaux nommés dans des emplois permanents à temps non complet comprend un article 18 de sens contraire⁽¹⁾. Même si la circulaire ministérielle du 16 avril 2007 a signalé que ces dispositions contraires sont implicitement abrogées, le décret destiné à formaliser cette abrogation implicite n'a toujours pas été pris.

Même si ce point peut paraître mineur, vos rapporteurs souhaitent insister pour des raisons de lisibilité et de qualité de la norme juridique, sur l'avantage que pourrait représenter l'introduction, dans un texte réglementaire, d'une modification de l'article 18 du décret n° 91-298 du 20 mars 1991, afin de le mettre en conformité avec la nouvelle rédaction de l'article 97 de la loi du 26 janvier 1984.

(1) *Cet article 18 du décret n° 91-298 prévoit notamment : « Lorsqu'il est décidé de modifier, soit en hausse, soit en baisse, le nombre d'heures de service hebdomadaire afférent à un emploi permanent à temps non complet, cette modification est assimilée à la suppression d'un emploi comportant un temps de service égal. Le fonctionnaire peut refuser cette transformation. Dans ce cas, il est fait application de l'article 97 de la loi du 26 janvier 1984 ainsi que dans le cas où l'emploi a été supprimé. »*

3. Le maintien en activité des personnes occupant un emploi fonctionnel au-delà de la limite d'âge

Par l'article 52 de la loi du 19 février 2007, a été introduite la faculté, pour les fonctionnaires ou contractuels de droit public occupant certains emplois fonctionnels (de directeur général et directeur général adjoint des services dans les départements et régions, de directeur général des services et directeur général des services techniques dans les communes ou EPCI de plus de 80 000 habitants), d'obtenir un maintien en activité jusqu'au renouvellement de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale qui les emploie. Ce maintien en activité est toutefois subordonné au fait que le renouvellement intervienne dans les dix-huit mois suivant le jour où la limite d'âge est atteinte.

Cette disposition, qui avait été introduite au Sénat et était d'application directe, ne semble avoir posé aucun problème d'application.

4. Les obligations de l'employeur en matière d'hygiène et de sécurité

L'article 48 de la loi du 19 février 2007 a réécrit les dispositions relatives à l'hygiène, la sécurité et la médecine préventive dans la fonction publique territoriale.

En premier lieu, il a élevé au niveau législatif le principe selon lequel les collectivités territoriales et les établissements publics locaux sont soumis aux règles du code du travail en matière d'hygiène et de sécurité, sous réserve des dérogations prévues par décret en Conseil d'État.

En deuxième lieu, cet article a également consacré dans la loi l'obligation pour l'employeur de désigner un ou plusieurs agents chargés de la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité (ACMO). Comme les petites communes peuvent rencontrer des difficultés pour trouver un agent ayant les compétences requises, la loi permet à une commune, à un EPCI ou à un centre gestion de mettre à la disposition d'une collectivité un agent exerçant les fonctions d'ACMO.

Enfin, cet article a modifié les dispositions relatives à la visite médicale périodique des agents territoriaux, en supprimant l'obligation de visite annuelle. La fréquence de la visite médicale est désormais fixée par décret en Conseil d'État, par analogie aux règles applicables dans les deux autres fonctions publiques et dans le secteur privé.

Les dispositions réglementaires relatives à la médecine préventive ont été actualisées par un décret en date du 14 avril 2008⁽¹⁾, qui a modifié le décret n° 85-

(1) Décret n° 2008-339 du 14 avril 2008 modifiant le décret n° 85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale (Journal Officiel du 16 avril 2008).

603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale.

Ce décret a tiré les conséquences de la modification terminologique apportée par la loi, en remplaçant la notion de « *service de médecine professionnelle et préventive* » par celle de « *service de médecine préventive* ».

Il a abrogé l'article 4 du décret du 10 juin 1985, qui prévoyait l'obligation de désigner un ACMO. Cet article était en effet devenu inutile compte tenu de sa reprise dans la loi.

L'article 12 de ce décret a prévu que les agents territoriaux connaîtraient une visite médicale au minimum tous les deux ans, contre un an auparavant. Toutefois, certains agents pourront bénéficier de visites médicales plus fréquentes.

D'une part, le décret dispose que, « *dans cet intervalle, les agents qui le demandent bénéficient d'un examen médical supplémentaire* ». Auparavant, le décret de 1985 se limitait à prévoir qu'« *en sus des examens médicaux obligatoires prévus par l'article L. 417-28 du code des communes, l'autorité territoriale peut organiser des examens plus fréquents pour les catégories d'agents soumis à des risques particuliers* ». La nouvelle formulation permet donc à tous les agents qui le souhaitent de conserver une visite médicale annuelle, même s'ils ne font pas partie d'une catégorie d'agents particulièrement exposée à des risques professionnels.

D'autre part, le décret précise que la surveillance particulière exercée sur certains types d'agents – femmes enceintes, travailleurs handicapés ou réintégrés après un long congé maladie, agents affectés à des services comportant des risques spéciaux et agents souffrant de pathologies particulières – s'exerce « *en sus de l'examen médical* » bisannuel de droit commun.

5. La promotion de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes

L'**article 69** de la loi du 19 février 2007, issu d'un amendement de votre co-rapporteur, a instauré plusieurs initiatives en faveur de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes.

En premier lieu, il prévoit que l'autorité territoriale doit conduire une négociation avec 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. Cette négociation est conduite sur la base des informations contenues dans le rapport sur l'état de la collectivité, ou bilan social, remis au comité technique paritaire.

En second lieu, cet article impose à l'autorité territoriale d'élaborer un plan pluriannuel pour l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois

d'encadrement supérieur de la fonction publique territoriale. Ce plan est soumis au comité technique paritaire.

Ces dispositions étaient d'application immédiate. Toutefois, la totalité des personnes entendues au cours des auditions ont indiqué que cette nouvelle obligation était peu connue et très peu appliquée par les collectivités. Il serait dès lors souhaitable que le Gouvernement et les institutions de la fonction publique territoriale engagent des actions de sensibilisation des employeurs publics locaux.

C. LES CONDITIONS DU DIALOGUE SOCIAL

1. L'exercice du droit syndical

La loi du 19 février 2007 a apporté plusieurs améliorations à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique territoriale :

— **à l'article 30**, en prévoyant une obligation de renseigner, dans le bilan social annuel de la collectivité, le respect des obligations de la collectivité en matière de droit syndical ;

— **à l'article 38**, en prévoyant que pour les collectivités territoriales et établissements publics affiliés à un centre de gestion et comptant moins de 50 agents, les charges sociales afférentes à certaines autorisations spéciales d'absence, fixées par décret, doivent faire l'objet d'un remboursement par les centres de gestion ;

— **à l'article 42**, en étendant aux fonctionnaires mis à disposition d'une organisation syndicale la garantie d'avancement moyen qui était jusqu'à présent assurée pour les fonctionnaires bénéficiant d'une décharge totale de service et en définissant la décharge totale de service ;

— **à l'article 46**, en prévoyant qu'une organisation syndicale ne bénéficiant pas des mises à disposition auxquelles elle peut prétendre perçoit une somme égale au coût de la rémunération nette correspondant au nombre d'agents dont les mises à disposition n'ont pas été prononcées, dans les conditions prévues par un décret en Conseil d'État.

La disposition relative au remboursement des charges sociales afférentes aux autorisations spéciales d'absence appelait un décret d'application. Le décret n° 2007-1846 du 26 décembre 2007 modifiant le décret n° 85-397 du 3 avril 1985 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique territoriale a précisé que les autorisations spéciales concernées sont celles correspondant aux participations aux congrès ou aux réunions statutaires d'organismes directeurs des organisations syndicales d'un autre niveau que ceux qui sont indiqués à l'article 13 du décret de 1985. Il s'agit donc essentiellement des réunions des organismes directeurs de sections syndicales.

Le décret a rendu possible l'application du nouveau mécanisme de remboursement des autorisations spéciales d'absence à compter du 1^{er} janvier 2008. Ce remboursement des charges sociales afférentes aux autorisations spéciales d'absence qui sont accordées, dans le cadre du droit syndical, sur un contingent global calculé par le centre de gestion, assure une mutualisation financière et permet ainsi de ne pas pénaliser les petites communes.

De même, la disposition relative à la compensation financière des mises à disposition non utilisées a été rendue applicable par le décret du 26 décembre 2007 précité qui a fixé le montant de la compensation par agent non mis à disposition. Ce décret a prévu que la rémunération de référence serait le « *traitement mensuel d'un fonctionnaire classé à l'indice médian du grade initial du cadre d'emplois des rédacteurs territoriaux, exerçant ses fonctions à Paris et percevant l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires des services déconcentrés au taux moyen fixé pour la 3^{ème} catégorie* ». Cet indice médian (7^{ème} échelon) est doté de l'indice majoré 362. Le montant annuel s'établissait, à la date de publication du décret, à 18 187 euros.

En outre, ce décret, qui confie aux organisations syndicales le soin de faire connaître annuellement (avant le 15 janvier) au ministre chargé des collectivités territoriales le nombre de mises à disposition en équivalent temps plein qui n'ont pas été prononcées au cours de l'année précédente, permet également, lorsque le nombre n'est pas entier, que toute fraction d'un dixième puisse être décomptée ⁽¹⁾.

Le remboursement des vacances a été assuré pour les vacances constatées depuis le 21 février 2007, date d'entrée en vigueur de la loi. Les organisations syndicales ont donc disposé, après la parution du décret, d'un délai de seize jours pour faire connaître les vacances constatées au cours de l'année 2007 ⁽²⁾ et en obtenir le remboursement en 2008.

Les dispositions d'application de la loi en matière d'exercice du droit syndical ont donc été prises dans des délais satisfaisants, étant donné qu'il s'agissait d'un décret en Conseil d'État qui a dû recueillir l'avis du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale ainsi que du Comité des finances locales.

Concernant l'article 42, qui n'appelait aucune disposition d'application, les syndicats auditionnés par vos rapporteurs ont fait part d'une insatisfaction. Ils souhaiteraient en effet que les personnels mis à disposition d'un syndicat n'aient pas besoin de réintégrer leur administration d'origine pour pouvoir se prévaloir de l'avancement de grade. Toutefois, une telle demande reviendrait à instaurer un régime d'avancement plus favorable pour les personnels mis à disposition des syndicats que pour les personnels mis à disposition d'institutions publiques. En

(1) Le décret finalement publié a sur ce point été plus favorable que l'avant-projet de décret, qui exigeait que la décimale corresponde à un mi-temps et que ne soient prises en compte que les vacances de poste supérieures à trois mois.

(2) A la fin du premier semestre 2007, 15 postes n'étaient pas pourvus.

outre, dans la mesure où l'agent n'occupe pas effectivement ses fonctions, cela reviendrait à admettre une nomination pour ordre, ce qui serait problématique.

2. L'amélioration de l'organisation des instances paritaires

L'article 29 de la loi du 17 février 2007 a permis de créer un comité technique paritaire commun aux communes et à la communauté de communes, la communauté d'agglomération ou la communauté urbaine dont elles sont membres, lorsque l'effectif concerné est au moins égal à 50 agents. Une délibération concordante des organes délibérants est nécessaire.

Cette disposition est entrée en vigueur avec la publication du décret n° 2008-506 du 29 mai 2008 relatif aux commissions administratives paritaires et aux comités techniques paritaires des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, qui a reçu un avis favorable du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

L'article 24 de ce décret prévoit qu'un nouveau comité technique paritaire est mis en place *« lorsque, en application du deuxième alinéa de l'article 32 de la loi du 26 janvier 1984 précitée, une communauté de communes, une communauté d'agglomération ou une communauté urbaine et les communes qui y adhèrent décident de créer un comité technique paritaire compétent pour tous les agents desdites collectivités. Les délibérations concordantes portant création de ce comité technique paritaire déterminent, parmi ces communes et cet établissement public, celle ou celui auprès duquel est placé ce comité. Elles fixent la répartition des sièges entre les représentants de l'établissement public de coopération intercommunale et ceux des communes. »*

La plupart des personnes rencontrées au cours des auditions effectuées par vos rapporteurs ont souligné que cette possibilité était peu utilisée, pour plusieurs raisons. En premier lieu, comme les CTP sont constitués après les élections locales, il n'est pas envisageable de créer des CTP intercommunaux en cours de mandat. En deuxième lieu, la gestion d'un CTP implique un travail de préparation important pour organiser les réunions, établir le compte-rendu et réunir des formations spécialisées pour préparer les réunions en formation plénière. Enfin, le regroupement au sein d'un CTP départemental permet de mutualiser les moyens et de représenter un plus grand nombre d'organisations syndicales.

La situation est la même pour les commissions administratives paritaires (CAP), pour lesquels le cadre départemental garantit en outre une plus grande égalité de traitement pour l'examen des dossiers d'avancement.

Par ailleurs, l'article 28 de la loi du 19 février 2007 a permis au président d'une commission administrative paritaire (CAP) de se faire assister du directeur général ou de son représentant⁽¹⁾. Ce dernier n'a pas voix délibérative. Cette

(1) Cette possibilité est toutefois exclue lorsque la CAP siège en tant que conseil de discipline.

disposition, d'application immédiate, n'a pas fait l'objet d'observations de la part des personnes rencontrées au cours des auditions.

D. LES MESURES RELATIVES À LA RÉMUNÉRATION DES AGENTS

1. La consécration de l'action sociale

La loi du 19 février 2007 a consacré le principe d'une contribution des collectivités territoriales au financement des prestations d'action sociale au bénéfice de leurs agents.

L'**article 70** de la loi prévoit ainsi que l'organe délibérant doit déterminer le type des actions en la matière, le montant des dépenses qu'il entend engager et les modalités de la mise en œuvre de cette action sociale. Toutefois, la collectivité territoriale reste totalement libre de définir les actions et les montants qu'elle souhaite, la loi ne fixant pas de seuil minimal. S'il est obligatoire de délibérer sur le sujet, rien n'interdit à une collectivité de décider de ne consacrer aucune dépense à l'action sociale. Cette disposition a cependant un effet incitatif pour les collectivités territoriales.

L'**article 71** précise, quant à lui, que les dépenses d'action sociale prévues par la délibération ont le caractère de dépenses obligatoires.

Ces dispositions, d'application immédiate, ont incité de nombreuses collectivités à définir une politique d'action sociale. À la date de publication de la loi, l'action sociale restait encore très inégalement répartie dans la fonction publique territoriale. Le Comité national d'action sociale (CNAS) estimait notamment entre 350 000 et 500 000 le nombre d'agents de la fonction publique territoriale ne bénéficiant d'aucune mesure d'action sociale. L'adoption de la loi a suscité un accroissement des adhésions au CNAS : 1 559 nouvelles collectivités ont ainsi adhéré au cours de l'année 2007, dont le Conseil régional d'Île-de-France ou le Conseil général du Bas-Rhin, mais également des petites collectivités.

Cependant, au cours de son audition par vos rapporteurs, l'Association des Maires de France a indiqué qu'un grand nombre de communes n'ont pas encore pris la délibération obligatoire sur l'action sociale.

Elle a également regretté que les établissements publics de coopération intercommunale ne soient pas soumis à l'obligation légale de définir une politique d'action sociale et au caractère obligatoire des dépenses d'action sociale. Lors de l'examen en deuxième lecture du projet de loi, votre rapporteur avait exprimé ses regrets *« que les agents des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), qui ne relèvent pas de la catégorie des établissements publics locaux, aient été omis. Compte tenu de la volonté du Gouvernement de faire bénéficier de l'action sociale tous les agents territoriaux, cet oubli devrait être réparé pour éviter que plus de 120 000 agents intercommunaux soient écartés*

du dispositif»⁽¹⁾. Toutefois, le Gouvernement n'a pris aucune initiative pour réparer cette omission.

2. La conservation à titre individuel du régime indemnitaire

Les articles 40, 41 et 47 de la loi du 19 février 2007 ont eu pour objet de permettre respectivement :

— lors d'un transfert facultatif d'un agent d'une commune ou d'un EPCI vers un syndicat mixte, la conservation des avantages collectifs, sur décision de l'organe délibérant ;

— en cas de fusion de deux établissements publics ou de deux syndicats mixtes, la conservation du régime indemnitaire ainsi que des avantages collectifs des agents concernés par la fusion ;

— lors d'un transfert facultatif d'un agent d'une commune vers un établissement public local ou d'un établissement public local vers une commune, la conservation des avantages collectifs, sur décision de l'organe délibérant.

Ces articles étaient d'application immédiate et ne semblent avoir suscité aucun problème d'application. Il en est allé de même pour l'article 61, permettant aux fonctionnaires de l'État transférés dans une collectivité territoriale de conserver les avantages indemnitaires individuels (cette disposition présentant un intérêt uniquement pour les personnels TOS des lycées agricoles).

En revanche, l'article 55 de la loi du 19 février 2007 a inclus dans la liste des cadres d'emplois bénéficiant d'un régime indemnitaire spécifique les cadres d'emploi de la filière médico-sociale dont la liste est fixée par décret et le cadre d'emplois hors catégorie des sapeurs-pompiers de Mayotte. Un décret était donc nécessaire, d'une part pour préciser les cadres d'emploi concernés et d'autre part pour préciser le taux et les modalités de versement du régime indemnitaire.

Sur ce fondement, un décret du 20 août 2008⁽²⁾ a attribué aux agents relevant du cadre d'emplois des agents sociaux territoriaux (catégorie C) une indemnité forfaitaire spécifique en cas d'exercice des fonctions un dimanche ou un jour férié.

Vos rapporteurs s'étonnent néanmoins qu'à ce jour, seul ce cadre d'emploi de la filière médico-sociale ait vu la création d'une indemnité spécifique, et pour un cas très particulier. Il peut sembler que le pouvoir réglementaire n'a pas entièrement épuisé sa compétence, notamment en n'énumérant pas les cadres d'emploi de la filière médico-sociale soumis à un régime indemnitaire spécifique.

(1) *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi adopté avec modifications en deuxième lecture par le Sénat, relatif à la fonction publique territoriale, par M. Michel Piron, n° 3660, XI^{ème} législature, 6 février 2007.*

(2) *Décret n° 2008-797 du 20 août 2008 instituant une indemnité forfaitaire pour travail du dimanche ou d'un jour férié à certains agents de la fonction publique territoriale (Journal Officiel du 22 août 2008).*

3. La monétisation du compte épargne temps

La possibilité de monétisation du compte épargne temps, prévue par l'**article 49** de la loi du 19 février 2007, avait été introduite en deuxième lecture au Sénat, à l'initiative de M. Hugues Portelli et avec l'avis favorable du Gouvernement.

Cet article prévoyait qu'une collectivité territoriale pourrait proposer une compensation financière des droits à congé ouverts après le 19 août 2007, soit six mois après la publication de la loi, si elle considérait cette modalité conforme à l'intérêt du service. L'agent resterait libre d'accepter la compensation ou de la refuser. Un décret en Conseil d'État devait fixer les conditions de cette compensation.

Ces dispositions n'ont pas fait l'objet de mesures d'application, alors même que la monétisation des jours épargnés sur un compte épargne temps a été introduite dans la fonction publique de l'État et dans la fonction publique hospitalière.

Par ailleurs, plusieurs acteurs locaux, notamment l'Assemblée des départements de France, ont regretté que le dispositif prévu par la loi du 19 février 2007 ne porte que sur les jours acquis à compter du 20 août 2007, à la différence des règles applicables à la fonction publique de l'État.

En conséquence, le dispositif législatif a été modifié par la loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique. L'article 37 de cette loi prévoit que, par délibération, une collectivité territoriale propose à ses agents une compensation financière d'un montant identique à celle dont peuvent bénéficier les agents de l'État, sans condition de date.

Lors de son audition par vos rapporteurs, l'Association des Maires de France a fait part des difficultés liées à la transférabilité des jours acquis sur un compte épargne temps en cas de mutation d'un agent dans une autre collectivité. Ce problème fait l'objet de longues réflexions qui expliqueraient en partie le retard de publication du décret.

Cette inégalité de traitement entre les trois fonctions publiques en matière de compte épargne temps a pris fin avec la publication du décret du 20 mai 2010 modifiant certaines dispositions relatives au compte épargne temps dans la fonction publique territoriale ⁽¹⁾.

Ce décret prévoit qu'en l'absence de délibération expresse de la collectivité territoriale ou de l'établissement public employeur, les jours

(1) Décret n° 2010-531 du 20 mai 2010 modifiant certaines dispositions relatives au compte épargne temps dans la fonction publique hospitalière (Journal Officiel du 22 mai 2010).

accumulés sur un compte épargne temps peuvent uniquement être utilisés sous forme de congés.

En revanche, si la collectivité ou l'établissement le prévoit, les agents ayant accumulé plus de vingt jours sur leur compte épargne temps peuvent opter entre trois utilisations possibles pour ces jours supplémentaires :

— le maintien sur le compte épargne temps, sous réserve que le nombre total de jours inscrits sur le compte n'excède pas soixante jours ;

— une indemnisation ;

— une prise en compte au sein du régime de retraite additionnelle de la fonction publique.

Si les agents n'optent pas avant le 31 janvier de l'année suivante, les jours supplémentaires sont automatiquement pris en compte au sein du régime de retraite additionnelle.

Les agents non titulaires, en revanche, optent uniquement entre le maintien des jours sur le compte épargne temps et l'indemnisation, cette dernière étant la solution par défaut en l'absence d'option.

Modalités de prise en compte des jours inscrits sur un compte épargne temps au titre de la retraite additionnelle

(article 6 du décret n° 2004-878 du 26 août 2004 relatif au compte épargne-temps dans la fonction publique territoriale)

Chaque jour mentionné au a du 1° du II de l'article 5 et pris en compte au sein du régime de retraite additionnelle de la fonction publique est valorisé en application de la formule suivante : " $V = M / (P + T)$ " dans laquelle :

" V " correspond à l'indemnité versée au bénéficiaire et constituant l'assiette des cotisations au régime de retraite additionnelle de la fonction publique mentionnée au III ;

" M " correspond au montant forfaitaire par catégorie statutaire mentionné à l'article 7 ;

" P " correspond à la somme des taux de la contribution sociale généralisée instituée par l'article L. 136-1 du code de la sécurité sociale et de la contribution au remboursement de la dette sociale instituée par le I de l'article 14 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale, dont l'assiette est définie par l'article L. 136-2 de ce même code ;

" T " correspond aux taux de cotisation au régime de retraite additionnelle de la fonction publique supportés par le bénéficiaire et l'employeur et définis au III.

Le décret du 20 mai 2010 a supprimé la règle selon laquelle les droits à congés acquis au titre du compte épargne temps devaient être exercés dans un délai de cinq ans à compter de la date à laquelle l'agent a accumulé au moins vingt jours sur son compte, délai qui était suspendu en cas de mutation.

En revanche, le régime de conservation des jours accumulés en cas de mutation, de mise à disposition ou de placement dans une autre position statutaire n'a pas été modifié.

4. L'évolution de la rémunération des agents contractuels à durée indéterminée

L'article 27 de la loi du 19 février 2007 tend à améliorer le déroulement de carrière des agents non titulaires bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée (CDI) en définissant des conditions de revalorisation salariale. Il instaure ainsi une « clause de rendez-vous salarial ». Un décret en Conseil d'État doit ainsi déterminer les conditions dans lesquelles les agents en CDI « *sont susceptibles de voir leur rémunération évoluer au sein de la collectivité territoriale* ».

L'article 3 du décret n° 2007-1829 du 24 décembre 2007 ⁽¹⁾ dispose que la rémunération de ces agents « *fait l'objet d'un réexamen au minimum tous les trois ans* ». Ce réexamen se fait notamment au vu d'une évaluation professionnelle qui doit avoir lieu au moins tous les trois ans. Le décret précise que l'évaluation, qui donne lieu à un compte-rendu, « *comporte un entretien, qui porte principalement sur leurs résultats professionnels au regard des objectifs qui leur ont été assignés et des conditions d'organisation et de fonctionnement du service dont ils relèvent. L'entretien peut également être élargi aux besoins de formation des agents en rapport avec leurs missions, leurs projets professionnels, et notamment leurs projets de préparation aux concours d'accès aux corps et cadres d'emplois de la fonction publique.* » Ces règles sont similaires à celles applicables aux agents non titulaires de l'État ⁽²⁾.

Ces dispositions ont fait l'objet en 2008 d'un rapport d'information intitulé « *Renforcer les droits des agents publics et réduire la précarité* » présenté devant votre commission des Lois par notre collègue Bertrand Pancher et votre co-rapporteur et portant sur les trois fonctions publiques ⁽³⁾. Ce sujet n'a donc pas fait l'objet d'un examen dans le cadre du présent rapport.

(1) Décret n° 2007-1829 du 24 décembre 2007 modifiant le décret n° 88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale (Journal Officiel du 28 décembre 2007).

(2) Pour l'État, ce principe est énoncé par le décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'État pris pour l'application de l'article 7 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

(3) Rapport d'information sur la mise en application de la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique, présenté par MM. Bertrand Pancher et Bernard Derosier, XIII^{ème} législature, n° 1089, 22 juillet 2008, pages 19 et 20.

PROPOSITIONS DU RAPPORTEUR ET DU CO-RAPPORTEUR

1. Mieux informer les employeurs territoriaux et les agents des droits de ceux-ci en matière de formation professionnelle continue
2. Veiller à ce que les démarches de validation des acquis de l'expérience (VAE) ne soient ni trop longues, ni trop académiques
3. Améliorer les conditions de consultation du collègue employeur du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.
4. Favoriser la gestion de proximité des agents communaux au niveau intercommunal, notamment en permettant la constitution de commissions administratives paritaires (CAP) communes auprès des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre
5. Étendre de trois à cinq ans la durée de validité des listes d'aptitude établies à la suite des concours de la fonction publique territoriale, afin de limiter le nombre de « reçus-collés »
6. Mieux encadrer la mobilité des agents non titulaires, conformément à la volonté du législateur
7. Sensibiliser les employeurs territoriaux aux obligations énoncées par la loi du 19 février 2007 en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes
8. Étendre l'obligation de délibérer sur l'action sociale aux établissements publics de coopération intercommunale

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 23 juin 2010, la Commission procède à l'audition, ouverte à la presse, de M. Alain Marleix, secrétaire d'État à l'Intérieur et aux Collectivités territoriales, auprès du ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités territoriales, et à l'examen, en application de l'article 145-7 du Règlement, du rapport sur la mise en application de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale.

Après les exposés du rapporteur et du co-rapporteur, le ministre est entendu.

M. Alain Marleix, secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales. Un peu plus de trois ans après le vote de la loi sur la fonction publique territoriale, ce bilan d'étape me semble intervenir à un bon moment. Nous disposons en effet de suffisamment de recul pour juger des premiers résultats.

À ce titre, permettez-moi d'adresser mes remerciements aux deux rapporteurs, pour la qualité de leur travail. Soyez assurés que j'y prête un grand intérêt et que, bien entendu, j'en tiendrai compte.

La loi du 19 février 2007 a profondément modernisé la fonction publique territoriale, tant en matière de formation qu'en matière d'organisation institutionnelle. Elle a rénové un grand nombre de dispositifs spécifiques en vue de simplifier les procédures.

Comme le rapport de MM. Piron et Derosier le souligne, le vaste chantier réglementaire qui a suivi cette loi est quasiment achevé. Une vingtaine de décrets d'application ont été publiés, sans compter la modification d'une vingtaine de décrets statutaires induite par la loi. S'agissant des trois décrets qui ne sont pas encore publiés, relatifs aux DGS des mairies d'arrondissement de la ville de Paris, à la protection sociale complémentaire et au remboursement de frais d'avocat, le retard tient au fait que nous sommes tributaires d'autres acteurs.

Mais si le chantier réglementaire touche à sa fin, les changements insufflés par la loi ne se sont pas encore tous concrétisés dans les pratiques, comme votre rapport le souligne. Au-delà de la réglementation, certaines ambitions impliquent une évolution des habitudes –qui se fait lentement, dans la fonction publique comme dans le secteur privé d'ailleurs. Je pense à la validation des acquis de l'expérience, ou encore à la promotion de la parité au sein de l'encadrement supérieur des collectivités territoriales. Je suis déterminé à accélérer ces mutations, y compris si cela implique de compléter certaines dispositions de la loi.

J'en viens, un peu plus dans le détail, au bilan de l'application de la loi de 2007.

Son volet le plus remarquable est sans doute la réforme de la formation professionnelle, dont elle a recentré le dispositif. Le législateur a fait le constat que le modèle traditionnel de formation initiale dans la fonction publique avait vécu. Autrefois, les agents entraient dans la fonction publique avec peu de diplômes, et la formation initiale en faisait des salariés plus qualifiés que la moyenne. Avec le temps, ce qui était un modèle a perdu de sa pertinence : les moyens les plus importants étaient paradoxalement affectés à la formation des agents de catégorie A, désormais surdiplômés, et les agents de catégorie C ne recevaient, pour la plupart, pas du tout de formation initiale, alors qu'ils représentent près de 75 % des agents territoriaux. En outre, après un gros effort au moment de la formation initiale, rien n'était prévu pour adapter la qualification des fonctionnaires aux évolutions technologiques et organisationnelles.

La loi a procédé à une révision complète du dispositif. D'une part, elle a réduit la formation initiale, désormais baptisée formation d'intégration, à cinq jours et l'a étendue aux agents de catégorie C. D'autre part, elle prévoit des formations de professionnalisation tout au long de la carrière et renforce les droits des agents en matière de formation, avec la création ou l'amélioration de plusieurs dispositifs – droit individuel à la formation, droit à congé pour validation des acquis de l'expérience, droit au congé pour bilan de compétences.

L'équilibre entre formation initiale et formation continue est désormais satisfaisant. Certaines organisations syndicales ont regretté que la formation initiale soit trop courte pour les catégories A et B, notamment par rapport aux formations des fonctionnaires de l'État. Je pense pour ma part qu'il faut sortir d'une forme de fétichisme de la formation initiale, qui serait le marqueur du niveau des différents corps ou cadres d'emplois. Cette vision est dépassée, et l'État a également commencé à réduire la durée de ses formations initiales. C'est plutôt la fonction publique territoriale qui a pris de l'avance en la matière.

La question qui se pose à présent est celle de la mise en œuvre de ces dispositifs. Votre rapport fait le constat, que je partage, que la mise en marche est lente, malgré les efforts incontestables du CNFPT.

Les agents ne sont pas toujours informés par leur collectivité des modalités de formation, qui relèvent pourtant largement de leur initiative. J'interviendrai auprès du CNFPT, dont je salue le président Deluga ici présent, pour que l'effort d'information ne soit pas relâché et que le nombre d'agents profitant des nouveaux dispositifs de formation progresse rapidement.

Vous soulignez également que le congé pour validation des acquis de l'expérience professionnelle ne permet pas de couvrir l'intégralité de la démarche. Celle-ci, souvent longue, n'a pas vocation à se dérouler entièrement sur le temps de travail. En revanche, je conviens que la validation des expériences ne doit pas se transformer en une formation « bis », mais bien valider les compétences déjà acquises. Les dispositions réglementaires relatives à la VAE des auxiliaires de puériculture ont d'ailleurs été récemment fortement allégées.

J'en viens à l'organisation institutionnelle de la fonction publique territoriale.

À ce sujet, je veux tout d'abord revenir sur le rôle du collège employeurs du CSFPT, dont je salue le président Derosier.

Je partage tout à fait votre souhait que les employeurs territoriaux s'affirment davantage en amont des décisions. Le Gouvernement a d'ailleurs consulté à cinq reprises le collège employeurs depuis la loi du 19 février 2007. Depuis que j'exerce mes fonctions, le collège employeurs a été consulté ou informé à plusieurs reprises, à ma demande – sur des mesures salariales, incluant notamment la réforme de la catégorie B, sur les modalités de transposition de la prime de fonctions et de résultats, sur la réforme de la catégorie A, sur les mesures relatives à l'encadrement supérieur.

De même, à l'instigation de mon collègue Éric Woerth, le collège employeurs du CSFPT a participé aux réunions de négociations, avant d'être signataire fin 2009, de l'accord sur la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique.

Je souhaite poursuivre dans cette voie. Je soumettrai au collège employeurs, début septembre, des projets de décrets relatifs à l'encadrement supérieur des collectivités territoriales, en amont du CSFPT, de façon à pouvoir, le cas échéant, amender les textes avant leur finalisation.

Cependant, il est difficile de demander à cette instance de délibérer sur un texte, alors que les négociations en cours avec les syndicats peuvent nécessiter de le faire évoluer. C'est la raison pour laquelle des réunions informelles ont lieu régulièrement avec les grandes associations représentatives des élus. J'ai tenu à ce qu'un représentant du collège employeurs soit invité à ces réunions. Mes collègues Éric Woerth et Georges Tron font de même pour les sujets communs aux trois fonctions publiques.

Dans ce cadre, il faudrait sans doute renforcer la possibilité pour le collège employeurs de désigner formellement un mandataire parmi ses élus, qui aurait le pouvoir de négocier. Je suis prêt à y travailler avec vous.

Parallèlement, il me semble nécessaire de renforcer les liens entre le collège employeurs et les grandes associations représentatives des élus. En effet le Gouvernement ne peut ignorer la position des associations d'élus sur des sujets qui engagent parfois lourdement les finances des collectivités territoriales. Or ces associations ne se sentent pas toujours complètement engagées par l'avis de leurs représentants au CSFPT. Une meilleure coordination entre le collège employeurs et les associations d'élus permettrait au collège employeurs de devenir le lieu de débat entre élus et de faire émerger une position commune aux diverses catégories de collectivités locales.

Par ailleurs, la loi sur la réforme du dialogue social dans la fonction publique devrait permettre au collège employeurs de s'affirmer davantage. En effet le vote par collèges conduira à mieux distinguer sa position de celle des représentants du personnel. De même, la présence de représentants des employeurs territoriaux, dont le président du CSFPT, au sein du Conseil commun de la fonction publique renforcera leur implication sur les dossiers communs aux trois fonctions publiques.

S'agissant toujours des questions institutionnelles, l'organisation des centres de gestion reste un sujet d'actualité.

La mise en œuvre des dispositions de la loi relatives à ces centres a été particulièrement complexe. Il était prévu que les centres de gestion coordonnateurs et le CNFPT règlent entre eux les conditions de transfert, sur la base d'une convention-type. L'État ne devait intervenir qu'en cas de défaillance de cette procédure.

Malheureusement, le CNFPT et les centres de gestion n'ont pas pu s'entendre. Les négociations nationales n'aboutissant pas, j'ai demandé, avec l'accord des parties, à un magistrat de la Cour des Comptes, M. Capdeboscq, un rapport d'évaluation des montants financiers devant faire l'objet d'une compensation.

Malgré cette base de travail, le CNFPT et les centres de gestion n'ont signé aucune convention locale, si bien que le Gouvernement a dû décider par décret des modalités de transfert.

L'évolution ultérieure des montants financiers est déjà prévue par les décrets, puisque ceux-ci fixent la compensation des compétences transférées en pourcentage – 1 % – de la cotisation au CNFPT. Par conséquent, cette compensation évoluera annuellement parallèlement à la masse salariale globale. Dans ce cadre, il n'y a pas lieu de prévoir une clause de revoyure financière.

Vous évoquez par ailleurs la possibilité pour les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale, y compris celles qui sont affiliées à un centre de gestion, de transférer la gestion des commissions administratives paritaires à l'EPCI. Un amendement au projet de loi de réforme des collectivités territoriales vient d'ailleurs d'être voté à l'Assemblée nationale en ce sens.

Je suis ouvert à une réflexion sur ce sujet. En effet les centres de gestion ont été créés à l'origine pour mutualiser un certain nombre de missions, mais certaines missions opérationnelles pourraient à présent être gérées plus près du terrain. Cependant il ne faut pas précipiter les choses car la réforme issue de la loi de 2007 n'est pas encore complètement mise en œuvre et il ne faut pas fragiliser les centres de gestion. Il me semble donc préférable d'envisager le sujet de façon globale et sans précipitation, en donnant le temps aux centres de gestion de se recentrer sur des missions d'intérêt commun dont l'échelle dépasse le niveau

intercommunal. Le lien avec les collectivités non affiliées aurait, dans ce cadre, vocation à être repensé.

Vous revenez également sur le sujet du centre national de coordination des centres de gestion, dont le Sénat n'avait pas souhaité la création. Depuis la loi s'est fait jour, au sein de la Fédération nationale des centres de gestion, le souhait de certains présidents de créer une structure parallèle, sous la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP). Je n'ai pas avalisé la création de ce GIP, parce qu'une telle division dans la représentation des centres de gestion me semblait préjudiciable. Aujourd'hui les centres de gestion semblent d'ailleurs se rassembler à nouveau autour de la Fédération. Je pense qu'il est sage, dans un premier temps, de parachever la mise en œuvre de la loi de 2007, notamment pour ce qui concerne les centres coordonnateurs, et de réfléchir à l'évolution des missions des centres de gestion, avant d'envisager de nouvelles structures nationales.

Je terminerai en évoquant les autres dispositions de la loi sur la fonction publique territoriale.

Les décrets sur la protection sociale complémentaire devraient pouvoir être présentés rapidement au CSFPT. Je comprends votre impatience et je la partage. Parce qu'il a été décidé de mettre au point un dispositif spécifique à la fonction publique territoriale, la Commission européenne a multiplié ses exigences, qui ont conduit à revoir le dispositif. Les projets de textes sont à présents stabilisés et ont fait l'objet d'une validation interministérielle. Les responsables de la Direction générale des collectivités locales (DGCL) se rendent à Bruxelles le 7 juillet pour une ultime présentation avant la notification officielle et, je l'espère, une consultation du CSFPT en octobre.

La situation des agents non titulaires fera l'objet d'un projet de loi à la fin de l'année. Il convient de préserver un équilibre entre, d'une part, les légitimes aspirations des non titulaires qui exercent leurs fonctions dans les administrations et, d'autre part, la préservation du recrutement de personnels statutaires comme règle de droit commun. Une concertation s'est ouverte avec les employeurs et les organisations syndicales, sous la direction de mon collègue Georges Tron, sur les thèmes suivants : cas de recours au contrat ; conditions de renouvellement des contrats ; conditions d'accès à un emploi de titulaire ; conditions d'emploi des agents non titulaires. Cette concertation conduira éventuellement à réexaminer la question de la mobilité des agents titulaires de CDI.

Je renouvelle mes remerciements aux rapporteurs pour la qualité de leur travail, qui permettra d'améliorer la mise en œuvre de la loi du 19 février 2007 et d'enrichir le débat sur les évolutions futures de la fonction publique territoriale, tant dans l'intérêt des collectivités territoriales que dans celui des agents.

M. Jacques Alain Benisti. Incontestablement, la loi du 19 février 2007 est un grand pas dans la modernisation de la fonction publique territoriale. Le fait de mieux former les agents est un élément d'attractivité de nos collectivités : si l'on

rend plus attractive notre fonction publique territoriale, les collectivités seront elles-mêmes plus attractives.

Je voudrais souligner que la formation résulte désormais d'un accord entre l'agent et l'employeur. Il est important de le rappeler.

En ce qui concerne le CNFPT et les centres de gestion, tant les agents que les employeurs demandaient une clarification de leurs missions respectives – formation d'un côté, gestion des carrières et de l'emploi de l'autre. C'est fait, même s'il faut un peu de temps pour concrétiser cette nouvelle organisation. Je regrette que les discussions sur le transfert financier n'aient pas abouti mais la solution retenue, monsieur le ministre, permettra d'assurer une réévaluation sans qu'il y ait besoin d'une clause de revoyure.

M. François Deluga. En tant que président du CNFPT, je voudrais faire quelques brèves remarques.

La loi a profondément changé l'organisation du CNFPT, puisque celui-ci devient l'organisateur des formations et l'organisme de formation de l'ensemble des collectivités territoriales. C'est une évolution très importante.

La réduction des inégalités d'accès à la formation pour les agents de catégorie C, sujet fort sur lequel nous nous engageons, et la professionnalisation tout au long de la vie sont deux éléments très positifs de ce texte.

En revanche, je suis nuancé sur les dispositions relatives à la formation des agents de catégorie A. En la ramenant de plusieurs mois à cinq jours, on passe d'un extrême à l'autre. Cela pose de gros problèmes d'intégration aux cadres dont nous avons besoin. Il faudrait retravailler cette question.

Sur l'information des agents, une grande opération est en préparation pour l'année prochaine.

En ce qui concerne les centres de gestion, je précise que j'ai été élu quelques jours avant la transmission du rapport de M. Capdeboscq, qui reprend d'ailleurs à 500 000 euros près la proposition du CNFPT. Pour ma part, j'ai donné mon accord ; le refus vient des centres de gestion.

Enfin, si une réunification des centres de gestion s'opère aujourd'hui à travers une fédération renouvelée, il reste qu'il faudra un jour réfléchir aux moyens d'une meilleure coordination au niveau national, voire interrégional.

La séance est suspendue quelques instants puis la Commission autorise, en vue de sa publication, le dépôt du rapport présenté en application de l'article 145-7 du Règlement.

**SUIVI DES TEXTES D'APPLICATION
DE LA LOI N° 2007-209 DU 19 FÉVRIER 2007
RELATIVE À LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE**

Article de la loi	Base légale	Nature du texte	État d'avancement	Objet
Chapitre I ^{er} : Dispositions relatives à la formation professionnelle des agents territoriaux				
Article 1	Art. 1 ^{er} de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984	Décret en Conseil d'État + décrets statutaires	Décret n° 2007-1845 du 26 décembre 2007 Décret n° 2008-512 du 29 mai 2008 Décret n° 2008-513 du 29 mai 2008	Formation des agents territoriaux
Article 1	Art. 1 ^{er} de la loi n° 84-594	Décret	Décret n° 2008-830 du 22 août 2008	Livret individuel de formation
Article 3	Art. 2-1 de la loi n° 84-594	Décret en Conseil d'État	Décret n° 2007-1845 du 26 décembre 2007	Droit individuel à la formation
Article 3	Art. 2-2 de la loi n° 84-594	Décret en Conseil d'État + décrets statutaires	Décret n° 2008-512 du 29 mai 2008 Décret n° 2008-513 du 29 mai 2008	Formations professionnelles et bilans de compétences susceptibles de réduire la durée d'une formation d'intégration ou de professionnalisation
Article 4	Art. 3 de la loi n° 84-594	Décret en Conseil d'État + décrets statutaires	Décret n° 2008-512 du 29 mai 2008 Décret n° 2008-513 du 29 mai 2008	Formations professionnelles et diplômés susceptibles de dispenser d'une partie d'une formation d'intégration ou de professionnalisation
Article 5	Art. 5 de la loi n° 84-594			Bénéfice d'un congé pour une action de formation personnelle ou une VAE
Article 6	Art. 57 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984	Décret en Conseil d'État	Décret n° 2007-1845 du 26 décembre 2007	Droit à congé pour validation des acquis de l'expérience ou pour bilan de compétences
Article 7	Art. 7 de la loi n° 84-594			Plan annuel ou pluriannuel de formation
Chapitre II : Dispositions relatives aux institutions de la fonction publique territoriale				
Article 10	Art. 10-1 de la loi n° 84-53			Création d'un collège des employeurs territoriaux
Article 11	Art. 12-1 de la loi n° 84-53			Missions du CNFPT
Article 14	Art. 14 de la loi n° 84-53			Organisation régionale des centres de gestion
Article 15	Art. 15 de la loi n° 84-53			Affiliation des départements et régions au centre de gestion pour les agents TOS

Article de la loi	Base légale	Nature du texte	État d'avancement	Objet
Article 16	Art. 22-1 de la loi n° 84-53	Décret	Décret n° 2009-129 du 6 février 2009	Convention-type pour les compensations financières des transferts de charges
Article 17	Art. 23 de la loi n° 84-53			Missions des centres de gestion
Article 19	Art. 24 de la loi n° 84-53	Décret en Conseil d'État	Non publié (volontairement)	Missions des centres de gestion en matière de retraite
Article 20	Art. 25 de la loi n° 84-53	Décret	Non publié	Missions facultatives des centres de gestion
Article 24	Art. 27-1 de la loi n° 84-53			Conférence nationale des centres de gestion coordonnateurs
Chapitre III : Dispositions relatives à la gestion des agents territoriaux				
Article 29	Art. 32 de la loi n° 84-53	Décret	Décret n° 2008-506 du 29 mai 2008	Création de comités techniques paritaires intercommunaux
Article 31	Art. 36 de la loi n° 84-53	Décrets relatifs à chaque concours	Exemple : décret n° 2009-756 du 22 juin 2009	Prise en compte de l'expérience professionnelle dans les concours
Article 32	Art. 38 de la loi n° 84-53			Adaptation de la durée du contrat des personnes handicapées recrutées par une procédure dérogatoire
Article 33	Art. 39 de la loi n° 84-53			Prise en compte de l'expérience professionnelle pour la promotion interne
Article 34	Art. 44 de la loi n° 84-53			Cas de suspension du décompte de l'inscription sur les listes d'aptitude
Article 35	Art. 49 de la loi n° 84-53			Fixation par l'assemblée délibérante du taux de promotion de grade
Article 36	Art. 51 de la loi n° 84-53			Indemnité pour départ précoce d'un agent récemment titularisé
Article 37	Art. 53 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984	Décret en Conseil d'État	Décret n° 2007-1828 du 24 décembre 2007	Emplois fonctionnels dans les communes et EPCI
Article 37	Art. 36 de la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982	Décret en Conseil d'État	Décret n° 2009-1411 du 17 novembre 2009 Décret concernant Paris à soumettre au CSFPT	Statut des directeurs des services de mairies d'arrondissements
Article 38	Art. 59 de la loi n° 84-53	Décret en Conseil d'État	Décret n° 2007-1846 du 26 décembre 2007	Contingent global pour les autorisations spéciales d'absence
Article 39	Art. 68 de la loi n° 84-53			Coordination

Article de la loi	Base légale	Nature du texte	État d'avancement	Objet
Article 40	Art. 64 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999			Conservation des avantages acquis pour les agents affectés dans des syndicats mixtes
Article 41	Art. L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales			Conservation des avantages acquis lors de la fusion d'EPCL ou de syndicats mixtes
Article 42	Art. 77 de la loi n° 84-53			Avancement des représentants syndicaux
Article 43	Art. 79 de la loi n° 84-53			Prise en compte de l'expérience professionnelle pour l'avancement de grade
Article 44	Art. 89 de la loi n° 84-53			Sanctions professionnelles
Article 45	Art. 97 de la loi n° 84-53			Définition de l'emploi supprimé
Article 46	Art. 100 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984	Décret en Conseil d'État	Décret n° 2007-1846 du 26 décembre 2007	Compensation financière pour les mises à disposition d'une organisation syndicale non prononcées
Article 47	Art. 111-1 de la loi n° 84-53			Conservation des avantages acquis lors du changement d'affectation
Chapitre IV : Dispositions relatives à l'hygiène, à la sécurité et à la médecine préventive				
Article 48	Art. 108-2 de la loi n° 84-53	Décret en Conseil d'État	Décret n° 2008-339 du 14 avril 2008	Fréquence de l'examen médical des agents territoriaux
Chapitre V : Dispositions diverses				
Article 49	Art. 7-1 de la loi n° 84-53	Décret en Conseil d'État	Décret n° 2010-531 du 20 mai 2010	Monétisation du compte épargne temps
Article 50	Art. 48 de la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988			Coordination
Article 51	Art. 4, 6 bis, 11, 14, 23, 24, 25 de la loi n° 89-594			Coordinations
Article 52	Art. 7-1 de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984			Maintien en activité au-delà de la limite d'âge
Article 53	Art. 3 de la loi n° 84-53			Dérogation pour le recrutement d'agents non titulaires
Article 54	Art. 139 ter de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984	Décret	Décret n° 2009-414 du 15 avril 2009	Modalités de l'intégration des titulaires d'emploi spécifique de catégorie A
Article 55	Art. 68 de la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996	Décret	Décret n° 2008-797 du 20 août 2008	Agents de la filière médico-sociale pouvant bénéficier d'un régime indemnitaire spécifique

Article de la loi	Base légale	Nature du texte	État d'avancement	Objet
Article 64	Art. L. 241-12 du code des juridictions financières	Décret	Non publié	Prise en charge des honoraires d'avocat de l'ordonnateur en cas d'examen de l'exercice par la chambre régionale des comptes

**CIRCULAIRES D'APPLICATION DE LA LOI N° 2007-209 DU 19
FÉVRIER 2007 RELATIVE À LA FONCTION PUBLIQUE
TERRITORIALE**

— Circulaire du ministre délégué aux collectivités territoriales du 16 avril 2007 relative à la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale

— Circulaire du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales du 18 mai 2009 relative aux modalités d'application du dispositif d'intégration dans les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale de certains agents titulaires d'un emploi spécifique de catégorie A

PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS

Ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales

- Direction générale des collectivités locales

- M. Edward JOSSA, directeur général des collectivités locales
- Mme Laurence MEZIN, sous-directrice de la fonction publique territoriale et des élus locaux
- M. Jean-Pascal BIARD, adjoint au sous-directeur chargé des élus locaux et de la fonction publique territoriale
- M. Claude CHAGNET, chef du bureau des élus locaux, du recrutement et de la formation des personnels territoriaux

Institutions de la fonction publique territoriale

- Centre national de la fonction publique territoriale

- M. François DELUGA, président
- M. Michel PASTOR, directeur général
- Mme Marie-Christine HUVET, directeur interdépartemental de la délégation Première Couronne Île-de-France

- Fédération nationale des centres de gestion

- M. Jacques Alain BÉNISTI, président
- Mme Cindy LABORIE-LENORMAND, juriste chef de projet

Représentants des collectivités territoriales

- Association des régions de France

- M. Alain ROUSSET, président

- Assemblée des départements de France

- M. Christian NAMY, président de la commission de la fonction publique territoriale
- Mme Marylène JOUVIEN, chargée des relations avec le Parlement

- Association des maires de France

— M. Daniel LEROY, membre du bureau, membre du conseil supérieur de la fonction publique territoriale

— M. Geoffroy ADAMCZYK, chargé d'études

- Association des communautés de France

— M. Loïc CAURET, membre du conseil d'administration, président du centre de gestion des Côtes d'Armor

— M. Nicolas PORTIER, délégué général

— M. Emmanuel DURU, conseiller

Syndicats et associations représentant les agents territoriaux

- Association des administrateurs territoriaux de France

— M. Jean-Christophe BAUDOUIN, président

- Fédération autonome de la fonction publique territoriale (FA-FPT)

— M. Antoine BREINING, président

- Fédération nationale des agents des collectivités territoriales CFTC

— M. Jacques VANNET, conseiller fédéral

- Fédération nationale UNSA territoriaux

— M. Ange HELMIRCH, titulaire au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale

— M. Henri TOULOUZE, responsable de la formation syndicale

- Fédération des services publics FO

— Mme Isabelle BELOTTI, secrétaire fédérale adjointe

— M. Sylvian LESCURE, secrétaire fédéral

- Syndicat national des cadres territoriaux

— Mme Fabienne CAUZIC, présidente

- Syndicat national des secrétaires généraux et directeurs généraux des collectivités territoriales (SNSGDGCT)

— M. Stéphane PINTRE, président national

— M. Gérard RUELLE, conseiller technique et président de la commission formation

- Union nationale de l'encadrement des collectivités territoriales

— M. Jean-Pierre ARNAULT, président

Personnalités

— M. Georges CAPDEBOSCQ, conseiller maître honoraire à la Cour des comptes