

RAPPORT A MONSIEUR LE MINISTRE

DE LA FONCTION PUBLIQUE, DE LA REFORME DE

L'ETAT ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

SUR LA MISE EN ŒUVRE DU DISPOSITIF LEGISLATIF

SUR LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE.

Bernard Dreyfus

Professeur titulaire de la chaire
« collectivités locales »
Conservatoire National des Arts et Métiers

A TITRE DE PREFACE

« C'est pourquoi une seconde voie a pu être suggérée par le Conseil d'Etat, consistant à refonder en quelque sorte les structures de gestion des agents publics à créer, en lieu et place des corps actuels, de grands « cadres de fonctions » définis à partir de la double idée de :

- donner toute leur place aux notions d'emploi et de fonction à côté de celle de grade ; le « cadre de fonction » serait l'occasion de mieux réfléchir aux garanties des carrières quasi automatiques découlant du grade, et aux compléments susceptibles d'être liés à l'occupation de tel emploi et à la qualité du travail fourni*

- regrouper les fonctionnaires, non sur la base de compétences étroites, mais d'ensembles vastes, correspondant aux grandes fonctions publiques à assumer (administration générale, finances, services techniques...)*

C'est pourquoi, dans son étude, le Conseil d'Etat écarte toute idée d'éclatement du statut des agents publics. Il avance même l'idée que si les « cadres de fonctions » devaient être instaurés, ils pourraient être communs à l'ensemble des employeurs publics ».

Marcel Pochard

« Perspectives pour la fonction publique en France » - extraits de futuribles - novembre 2003

DOCUMENTS ANNEXES ET REFERENCES

- ❑ Rapport « refonder le statut de la fonction publique territoriale (Jean-Jacques Hyest/Alain Vasselle – Sénat)
- ❑ Rapport du Conseil d'Etat – Marcel Pochard sur « l'état de la fonction publique».
- ❑ Rapport sur l'élaboration d'un projet de réforme des institutions de la fonction publique territoriale (novembre 1997) Claudy Lebreton
- ❑ Rapport Jean Courtial sur les « institutions de la fonction publique territoriale » – juin 2003
- ❑ Communication au Conseil d'Administration du CNFPT par André Rossinot (septembre 2003)
- ❑ « Le CNFPT : une modernisation nécessaire » – Sénat – Michel Mercier – juin 2003
- ❑ Rapport du Conseil Economique et Social « la fonction publique territoriale, acteur de la décentralisation 2000 »
- ❑ Contributions de l'Union Nationale des Centres de Gestion et plusieurs centres de gestion, dont notamment ceux de la Petite Couronne, Grande Couronne, Nord, Gironde, Saône et Loire, Bas-Rhin, Bouches du Rhône, Rhône, Maine et Loire, Seine et Marne, Cantal...
- ❑ Propositions des organisations syndicales membres du C.S.F.P.T., du Syndicat des Directeurs Généraux, de l'Association des Administrateurs Territoriaux, de l'Association des Ingénieurs des Villes de France, des Associations des Techniciens Territoriaux de France....
- ❑ Contributions diverses des organisations syndicales membres du CSFPT (et du SNAEN UNSA Education)
- ❑ Contributions de l'Association des dirigeants et anciens élèves de l'INET
- ❑ Rapport « les diplômés de la vie » présenté par Henri Jacot au C.S.F.P.T. (octobre 2003)
- ❑ Travaux du congrès des directeurs de centres de gestion (Moulins) (septembre 2003)
- ❑ Travaux des directeurs d'ENACT et directeurs de délégations régionales de CNFPT (séminaires Angers et Pantin)
- ❑ Rapport de Jean-Marc Vasse au titre des délégations régionales du CNFPT devant la conférence des CRO (Nancy) (septembre 2003)
- ❑ Contributions de l'Assemblée des Départements de France
- ❑ Contributions du groupe de travail FPT de l'Association des Maires de France
- ❑ « Recrutement et formation des cadres territoriaux » – Conseil Scientifique CNFPT

A cette liste de contributions s'ajoutent les rendez-vous bilatéraux ou groupés entre l'auteur du rapport et un très grand nombre de partenaires ou acteurs de la fonction publique territoriale que l'auteur tient, ici, à remercier sans pouvoir les citer dans leur ensemble en insistant sur leur disponibilité et leur patience.

Par ailleurs, l'auteur tient à rappeler qu'il a tenu à associer, dès les premiers jours qui ont suivi l'établissement de sa lettre de mission, tout particulièrement les employeurs, les élus, au premier rang desquels, les parlementaires.

Il remercie les deux présidents des groupes de travail parlementaire – Assemblée Nationale – Sénat – d'avoir bien voulu accepter, dès le mois de juin, une audition avec les membres de leur groupe de travail.

Bernard Dreyfus tient à remercier, tout particulièrement, pour leur disponibilité : Sophie Cabane, Françoise Segui, Claire Cornet, Marine Dorne-Corraze, François Colombani, Jean-Laurent Nguyen, Jean-Louis Bajou.

AVERTISSEMENT GENERAL

Le Ministre de la Fonction Publique et de l'Aménagement du Territoire m'a fait l'honneur, par lettre de mission du 17 juin 2003, de me confier une mission de proposition de mise en œuvre du dispositif législatif de la réforme de la Fonction Publique Territoriale.

Les lignes directrices de la réforme de la fonction publique territoriale annoncées par le Gouvernement et plus particulièrement par Jean-Paul Delevoye, dans son discours devant le Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale le 16 octobre 2002, peuvent se résumer en trois thématiques majeures qui n'ont pas varié depuis lors.

1. Répondre aux attentes des élus et des citoyens en favorisant l'adaptation du service public local aux enjeux majeurs des années futures au titre desquels figurent notamment :
 - la réussite de la décentralisation
 - la prise en compte des conséquences démographiques et l'allongement de la vie professionnelle qui oblige à penser autrement le recrutement et la gestion des « secondes carrières »
 - la poursuite de la professionnalisation des fonctionnaires locaux
 - la simplification des procédures administratives et une meilleure lisibilité des instances de gestion et de formation.
2. Conforter l'attractivité de la fonction publique territoriale par une évolution des règles statutaires qui prennent en compte sa spécificité. Pour cela, (au travers de la multiplicité d'employeurs autonomes), il est indispensable d'organiser de véritables parcours de carrière.
3. Conforter les fonctions de pilotage de la fonction publique territoriale par la mise en place d'une GPEC complémentaire à celle de chacune des collectivités et développer la mobilité, tant au sein de la fonction publique territoriale qu'avec les autres fonctions publiques.

C'est à ce prix que la fonction publique locale prendra toute sa place en rappelant que d'ici quelques années, elle sera la plus nombreuse.

L'objectif général de lisibilité de la fonction publique territoriale est un enjeu d'autant plus important que celle-ci reste méconnue et « sous-estimée ».

Assurer la crédibilité de la fonction publique territoriale, au moment où celle-ci atteint sa majorité (au moment où le Conseil d'Etat, dans son rapport, appelle à la disparition des corps au profit des cadres de fonction pour l'administration de l'Etat, ce qui se rapproche, étrangement, des cadres d'emplois de la fonction publique territoriale) est un défi à relever rapidement.

O O O

Ces lignes directrices nous ont conduit à proposer une déclinaison des réformes à engager, déclinées en cinq thématiques.

- a) L'entrée dans la fonction publique territoriale et les procédures de recrutement en intégrant la dimension européenne et la question des non titulaires – ce point devant faire l'objet de dispositifs conjoints aux trois fonctions publiques

- b) La formation comprenant la réforme de la formation initiale, la mise en œuvre d'une obligation de formation d'adaptation à l'emploi et d'une formation tout au long de la carrière

- c) Le déroulement de la carrière en vue de la rendre plus attractive

- d) Les institutions

- e) Les dispositions diverses relativement nombreuses, compte tenu, soit de l'ajout de procédures nouvelles (mutualisation du compte épargne temps, par exemple), soit de la refonte nécessaire de certaines dispositions, compte tenu de l'entrée en vigueur soit de directives européennes, soit de nouveaux transferts de compétences.

L'auteur de ce rapport tient à rappeler que le document, ici présenté, fait lui-même suite à deux comptes rendus intermédiaires – 20 août 2003 – 20 octobre 2003 – remis à Monsieur le Ministre de la Fonction Publique et de l'Aménagement du territoire comme stipulé dans la lettre de mission.

De même, le présent rapport va tenter de se limiter aux seuls aspects législatifs nécessaires, ce qui ne manquera pas d'engendrer des frustrations, puisque notamment, de très nombreuses dispositions relèveront, ensuite, de dispositifs réglementaires. Il n'en demeure pas moins que, compte tenu de la multiplicité des contacts engagés, des contributions ou documents analysés, l'auteur se permettra d'évoquer quelques propositions ne relevant pas du seul domaine législatif.

Ensuite, même si cela ne relève pas explicitement de la lettre de mission, l'auteur croit devoir rappeler :

1. Au Ministre, la véritable attente qu'il a perçue d'une réforme, non seulement de grande ampleur, mais également rapide et transcrite sur le plan réglementaire dans le respect de ces objectifs de souplesse, d'adaptabilité et de lisibilité.
2. A ses interlocuteurs, la nécessité de ne pas « bâcler » une réforme importante, au moment où nous pouvons profiter d'une meilleure coordination avec les deux autres fonctions publiques, voire d'un rapprochement.

O O O

Enfin et surtout, l'auteur tient, dès l'introduction, à lever des ambiguïtés.

Il ne peut y avoir de réforme de la fonction publique territoriale en améliorant, sensiblement, les procédures de recrutement, les modalités de formation, les mécanismes de déroulement de carrière, sans s'intéresser au fonctionnement des institutions régissant à un titre ou à un autre la vie des organes de la fonction publique territoriale.

On ne peut pas opposer, éternellement, la nécessaire souplesse au nom de la notion de libre administration des collectivités territoriales et la nécessité d'un statut et d'une crédibilité renforcée de la fonction publique territoriale.

Soit, on se prépare, à terme, à une fonction publique territoriale constituée d'un ensemble de conventions collectives, soit on estime que le statut qui emporte, certes des devoirs mais qui autorise également de nombreuses libertés lorsqu'il est connu et maîtrisé, reste le socle commun de la neutralité républicaine et du libre accès à l'emploi public. Il garantit l'équité de traitement qui est un équilibre entre les tentations égalitaristes et libérales. (Je fais miennes les réflexions de Marcel Pochard qui concernent les trois fonctions publiques).

L'auteur du rapport, s'il n'exclut pas à terme un vaste mouvement conventionnel, a la faiblesse de penser – et l'ensemble de ses contacts le confirment

1. qu'un minimum de règles communes s'imposent
2. qu'un rapprochement et une mobilité accrue entre les fonctions publiques (voire le secteur privé) est incontournable
3. que si l'on souhaite que les petites collectivités disposent des mêmes opportunités que les grandes, une homogénéisation des dispositifs est nécessaire.

Il est exact de dire que la formation relève, de dispositifs plus particulièrement paritaires, mais il nous paraît illusoire de défendre l'idée que sous ce prétexte, la gestion relevant plus particulièrement des employeurs doit relever d'un dispositif totalement étanche à toute concertation.

L'auteur du rapport a la faiblesse de penser que la formation est un élément de la gestion des ressources humaines, mais que la gestion est devenue dans la fonction publique territoriale, une variable d'ajustement de la formation, alors que c'est peut être l'inverse qui aurait dû être la règle.

Personne ne met en cause aujourd'hui :

1. que la formation doit être gérée paritairement
2. que l'expression du besoin des employeurs s'exprime par des plans de formation locaux ou intercollectivités
3. que la définition des besoins en formation, liée à l'évolution des métiers de la fonction publique territoriale, relève des employeurs d'abord au sein des collectivités et établissements locaux puis agrégé à un niveau intercollectivité dès lors qu'un intérêt commun le rend souhaitable (émergence de dominantes fortes communes à l'ensemble des collectivités – mutualisation)
4. qu'à ce titre, il convient de bien répartir ce qui relève du 1 % versé au titre des formations mutualisées
5. que la formation est une composante essentielle de la gestion des ressources humaines
6. que la gestion des ressources humaines relève des employeurs locaux qui sont chargés d'organiser dans les conditions prévues par la loi le dialogue social.

Pour autant, ce constat ne peut préjuger de la nécessité de l'unité ou de la dualité d'instances chargées de ces questions.

En revanche, le système actuel qui confie à l'organe de formation des missions ponctuelles de gestion conduit à faire de ces missions des « variables » d'ajustement des missions de formation au détriment de la mise en place d'une vraie régulation de carrière.

L'auteur est obligé de constater (et de s'interroger) sur l'existence d'une structure nationale de formation dont les tâches de gestion représentent, aujourd'hui, après stratification successive entre 1/4 et 1/3 de son activité et que les organes de gestion ne disposent pas d'échelon national, même s'il est vrai que les centres de gestion représentent un peu moins de 40 % des effectifs et que leur niveau est, pour le moins, très hétérogène.

A vouloir « casser » le CNFPT, qui somme toute, remplit ses missions et promouvoir trop vite des centres de gestion insuffisamment armés pour remplir leurs obligations légales et ne disposant pas de structures de qualité pour se voir confier immédiatement d'autres missions, on prend le risque d'interrompre un processus qui, somme toute, a rempli nombre des objectifs fixés.

L'auteur tient aussi à rappeler que l'existence d'instance « nationale » n'a pas pour objet de « centraliser » ou « d'étatiser » la fonction publique territoriale. Il souligne que le niveau, qu'il soit national, interrégional, régional ou départemental, doit correspondre à un niveau pertinent de coordination et de mutualisation des actes de gestion et de formation, mais surtout que quel que soit le niveau retenu, ces instances sont toujours dirigées par des élus.

L'auteur du présent rapport a donc souhaité faire preuve de pragmatisme, ce qui explique un certain nombre de dispositifs nouveaux phasés dans le temps.

Il a aussi tenu à se démarquer de certaines querelles tant paraît curieux de focaliser sur une seule guerre institutionnelle CNFPT/CDG alors même que la moitié des élus membres du conseil d'administration du CNFPT sont, dans le même temps, membres d'un exécutif de centre de gestion.

O O O

L'auteur tient à rappeler qu'il lui a été demandé de ne pas établir un rapport textuel supplémentaire, mais bien de faire des propositions concrètes de pré-rédaction, des modifications législatives nécessaires et, à ce titre, il prend acte, notamment, des points de consensus entre le groupe de travail fonction publique territoriale de l'AMF, le groupe de travail sénatorial présidé par Messieurs Hiest et Vasselle et les travaux de la commission fonction publique territoriale de l'ADF.

De même, l'auteur reconnaît qu'il a largement tenu compte des réflexions et travaux des autres rapporteurs missionnés par le Ministre de la Fonction Publique et plus particulièrement des rapports de Messieurs Lemoyne-Deforges et Courtial, ainsi que du rapport de M. Marcel Pochard pour le Conseil d'Etat.

ENTREE DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE ET RECRUTEMENT

L'entrée dans la fonction publique territoriale et plus particulièrement l'ensemble des procédures de recrutement sont des thèmes qui reviennent couramment lorsque l'on évoque la nécessaire souplesse souhaitée par nombre d'élus locaux. Il n'en demeure pas moins que dans l'ensemble des réunions de travail ou contacts, prises de position, il a été demandé que la règle du recrutement par concours soit réaffirmée et confirmée dans le souci de professionnalisation et de comparabilité des situations (« à poste égal, niveau de rémunération équivalent »). Pourtant, le concours ne permet, aujourd'hui, de répondre ni aux objectifs de professionnalisation des employeurs, ni aux impératifs de réactivité posés par nos concitoyens, et encore moins aux enjeux d'attractivité de certaines collectivités (rurales notamment) sur un marché de l'emploi souffrant de « pénurie ». Dans le même temps, il convient de ne pas perdre de vue l'enjeu de la crédibilité de la fonction publique territoriale et de sa lisibilité.

L'ensemble de ces critères nous amènent à proposer :

a) **modalités** :

- multiplication des concours sur titres et des concours spéciaux prenant en compte la validation de l'expérience professionnelle et plus encore le champ de la prise de responsabilité
- dispenser d'épreuve les titulaires de diplômes homologués dès lors que ceux-ci figurent dans une liste dûment répertoriée et mise à jour (prenant en compte l'évaluation qualitative de la délivrance des diplômes).

En effet, il s'agit de mettre en œuvre un dispositif qui dispense d'épreuves le titulaire d'un diplôme ou d'une expérience pour se limiter, dans la majorité des cas à une épreuve écrite unique permettant d'éliminer les « amoureux du seul discours oral » et à un entretien avec un jury de qualité associant les praticiens.

Ce concours « simplifié » nous semble garantir la professionnalisation, en proposant des épreuves plus en phase avec les situations professionnelles tout en maintenant un « double filtre » à l'écrit et à l'oral. Il permet de limiter la lourdeur des procédures administratives.

De plus, il pénalise moins l'agent qui accepte des responsabilités, n'a pas les mêmes dispositions de temps pour préparer des concours.

A ce stade, l'auteur croit devoir s'interroger sur la question que pose l'anomalie du petit nombre de vrais candidats externes à certains concours de la fonction publique territoriale et cela rend encore plus utile la nécessité d'assurer une réelle lisibilité tant dans l'organisation que dans les modalités des concours pour en assurer leur promotion, notamment dans le système universitaire.

De même, il nous paraît utile de rappeler que si l'on développe, à l'extrême, les concours sur titres, et plus on recrute des personnels dans des spécialités, plus on se prive de profils généralistes adaptables.

Il convient, et c'est valable tant pour les filières que pour les cadres d'emplois de ne multiplier à l'extrême les spécialités qui enferment et tuent la souplesse. (Toutefois, il apparaît bien que diverses questions demeurent – cf – agents de développement local, urbanistes...)

Rappelons, enfin, que l'extension de la procédure des concours sur titres, ainsi que la systématisation des concours de 3^{ème} voie relève de mesures réglementaires et non législatives, puisque les conditions de recrutement sont fixées par les statuts particuliers des cadres d'emplois.

b) **procédures** :

- au cours de notre mission, nous avons observé des territoires régionaux dans lesquels, en une année, s'étaient déroulés plus de 14 concours de même type, sans concertation aucune entre les diverses collectivités de ces territoires. Il importe, pour le moins, de faire en sorte qu'un calendrier coordonné et centralisé soit impératif pour

l'ensemble des autorités organisatrices et s'assurer d'un minimum d'homogénéité dans la composition des jurys et dans l'établissement des sujets d'épreuves.

c) **crédibilité et lisibilité** : il découle de l'exemple précédent, une absence de crédibilité du sérieux de certains concours de recrutement et une absence totale de lisibilité de la fonction publique territoriale dont les étudiants, notamment, méconnaissent les concours. Une collectivité qui organise ses propres concours peut prétendre de le faire, certes, au nom d'une efficacité et d'une proximité sans doute légitimes, mais elle doit aussi avoir conscience que l'agent ainsi recruté va s'intégrer non seulement dans une collectivité mais également dans une communauté territoriale et que toute mobilité, formation, incident de carrière fera appel non seulement à la solidarité, mais également à un référentiel statutaire dont on ne peut se démarquer à outrance.

Aux huit propositions des travaux du groupe parlementaire du Sénat qui recueillent un avis favorable de consensus général, nous souhaitons en ajouter une neuvième ainsi formulée « les centres départementaux et interdépartementaux de gestion deviennent (à l'exception des concours de catégorie A+ suivis d'une scolarité spécifique, qui relèvent d'une instance nationale) les seuls organisateurs des concours de la fonction publique territoriale ». Quelques voix, peu nombreuses, nous ont « murmuré » que quelques collectivités importantes seraient susceptibles de ne pas se plier à cette règle nouvelle.

Il convient, sur ce point, de faire cesser les ambiguïtés. Une étude attentive des grandes villes ou des départements démontre que plus de 80 % d'entre eux conventionnent, d'ores et déjà avec leur centre de gestion pour l'organisation des concours.

Le schéma suivant pourrait être proposé : les concours de catégorie C pourraient continuer à être organisés à l'échelle du département. La possibilité de conventionnement volontaire entre départements serait maintenue à condition qu'un CDG chef de file soit clairement désigné. Les concours de catégorie B relèveraient du niveau interdépartemental ou régional, les concours de catégorie A devront être organisés au niveau interrégional toujours avec le même principe du recours à un « chef de file ».

Au nom du pragmatisme, et pour ne pas défaire une mécanique qui fonctionne, nous proposons que l'on conserve le niveau interrégional, actuellement existant au CNFPT (certaines inter régions pourraient être réaménagés). Le personnel en charge de l'organisation des concours au CNFPT étant alors transféré au centre de gestion du département chef lieu de l'inter région.

De même, proposons-nous que puisse être désigné un centre de gestion chef de file dont la responsabilité serait de :

- ❑ coordonner l'organisation de l'ensemble des concours sur le territoire défini précédemment
- ❑ s'assurer que la demande, en matière de concours, est intégralement prise en compte
- ❑ se substituer aux centres de gestion défaillants
- ❑ assurer le lien avec les instances régionales de formation de la fonction publique territoriale
- ❑ assurer le secrétariat des conférences (inter) régionales de l'emploi public territorial .

Pour certains concours, examens professionnels ou options très spécifiques de catégories A, B ou C, une organisation nationale ou inter régionale resterait sans doute appropriée (brigadier chef de police municipale)...

Ces dispositifs doivent être compris comme étant étroitement associés à la réforme de la formation initiale continue et d'adaptation à l'emploi que nous proposerons ensuite.

Toujours au titre de la réflexion sur le recrutement, il convient de porter un intérêt tout particulier aux récents travaux de la commission spécialisée n° 1 du Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale dont le rapporteur est Henri Jacot. Ce document intitulé « les diplômes de la vie » a le mérite de rappeler l'importance de la prise en compte de l'expérience professionnelle pour le recrutement, les concours, la formation, le déroulement de carrière et la mobilité dans la fonction publique territoriale.

Il rappelle la différence entre la notion de « Validation des Acquis, de l'Expérience » (VAE) (loi du 17 janvier 2002) et de la « Reconnaissance de l'Expérience Professionnelle » (REP) initiée dans la loi du 3 janvier 2001 dans le cadre de la résorption de l'emploi précaire.

Cette tentative doit être élargie, non pas aux seuls agents non titulaires, mais à l'ensemble des agents de la fonction publique territoriale, non pas lors du seul recrutement, mais également à toutes les étapes de la carrière.

Nous proposons de reprendre les propositions de ce rapport, notamment en ce qui concerne la nécessité d'une instance nationale de certification et de validation pour établir un référentiel commun et de donner une place toute particulière à l'échelon régional, lieu ressource pour la mise en œuvre de la validation des acquis et de l'expérience.

Le rapport fait état de la nécessité d'adapter le dispositif législatif inscrit dans la loi de modernisation sociale (17 janvier 2002) pour son application à la fonction publique territoriale, mais rappelle également la nécessité de modification des lois de 1984 pour la mise en place du congé de validation et son financement.

Nous retiendrons, également, les propositions d'expérimentation évoquées dans ce rapport ainsi que la nécessité d'introduire dans la loi de janvier 1984, le bilan de compétences comme dans les deux autres fonctions publiques.

Vous trouverez, en annexe, un tableau récapitulatif, et les propositions et les outils permettant de les atteindre.

La reconnaissance de l'expérience professionnelle.

Il s'agit d'une notion différente de la validation des acquis de l'expérience, procédure instaurée en 1992 et étendue par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002. Elle consiste à certifier, au nom de l'Etat, qu'une personne maîtrise les connaissances pour tout ou partie d'un diplôme ou titre. La certification permet au titulaire de se prévaloir des mêmes droits que ceux qui sont associés à la détention du diplôme. Mais cette procédure ne concerne pas la fonction publique territoriale puisque aucune de ses structures ne délivre de diplômes nationaux. Elle relève de la compétence des ministères chargés de l'éducation, des sports, des affaires sociales et de l'agriculture.

La reconnaissance de l'expérience professionnelle consiste, comme son nom l'indique, à reconnaître une expérience professionnelle en lieu et place des diplômes normalement exigés des candidats pour se présenter aux concours.

Deux « voies d'entrée » dans la fonction publique territoriale aménagent d'ores et déjà cette possibilité :

- ❑ les troisièmes concours, instaurés par la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale.*
- ❑ le recrutement par intégration directe ou par concours réservés, ouverts aux agents contractuels par la loi précitée, pendant une période de 5 ans.*

Il reste que la loi a également prévu la reconnaissance de l'expérience professionnelle pour l'accès aux concours de droit commun. Cette procédure, qui requiert un décret en Conseil d'Etat, n'a pour l'instant pas été mise en œuvre.

Nous proposons également, non pas l'ouverture d'une quatrième voie de recrutement mais une modalité de travail en alternance qui débouchera sur un concours adapté de pré-recrutement proche de l'apprentissage.

1. Ce dispositif permettrait de former des jeunes en les préparant en alternance à des diplômes adaptés aux besoins des collectivités (par exemple licence professionnelle administration territoriale, DUT, CAP entretien d'espace rural...)

Ces concours ouverts avant le début de la formation déboucheraient sur un droit à titularisation dès l'obtention du diplôme. Il donnerait droit à une indemnisation du stagiaire en alternance et à une obligation de servir la collectivité.

La question du financement de ce dispositif : doit-on envisager d'étendre le financement par la taxe d'apprentissage (0,5 %) aux collectivités territoriales ou bien demander à ces collectivités de financer au cas par cas et par convention la formation dispensée par les centres de formation d'apprentis (CFA) ? Dans ce cas, comment peut-on régler « le retour sur investissement » de la collectivité par rapport à son apprenti (obligation de servir ?).

Dans le secteur privé, le financement de la taxe d'apprentissage permet à l'employeur :

- 1) de verser la taxe d'apprentissage aux écoles qui forment aux métiers qui le concerne
- 2) de « demander » à être bénéficiaire d'apprentis.

Ces dispositions pourraient être transposées aux collectivités locales.

L'intérêt de cette proposition est de « fidéliser » le recrutement de jeunes vers la fonction publique territoriale alors qu'il y aura concurrence et difficulté de recrutement.

LA FORMATION

La formation de l'ensemble des agents territoriaux doit prendre en compte quatre aspects principaux :

- 1) la préparation aux concours et examens d'accès à la fonction publique territoriale
- 2) la formation initiale
- 3) amplifier le processus de formation continue dont une partie doit être obligatoire
- 4) la formation d'adaptation à l'emploi.

La formation initiale d'adaptation (FIA) dont le coût représente le 1/3 de la cotisation est, aujourd'hui, réservée à une certaine catégorie d'agents et fait l'objet de critiques récurrentes tant de la part des élus que des élèves.

De la part des élus qui se plaignent de l'indisponibilité « chronique » de leurs agents, notamment lors de la première année de recrutement indisponibilité associée aux risques de voir ces mêmes agents demander une mutation dès leur titularisation obtenue.

De la part des élèves, dans la mesure où les formations, par trop théoriques, dispensées dans les écoles, viennent en doublon de l'enseignement universitaire ou des connaissances déjà acquises par les agents.

Il convient de rappeler une donnée qui n'est pas suffisamment prise en compte. Selon les cadres d'emploi, on observe que dans la fonction publique territoriale entre 60 et 90 % des agents reçus à un concours externe, sont déjà en poste dans une collectivité.

Le concours dit externe est donc aujourd'hui, dans une large mesure, un concours qui permet l'intégration d'agents contractuels et non d'étudiants ou de salariés du privé désireux d'intégrer la fonction publique territoriale. L'ensemble de ces constats amène à proposer les dispositifs suivants :

- 1) harmoniser les calendriers de déroulement des concours (voir plus haut)
- 2) obliger le stagiaire ou le jeune titulaire à ne pas quitter la collectivité dès la formation initiale terminée (l'obligation de ne pas quitter la collectivité pendant une certaine durée est déjà prévue par la loi. Il manque le dispositif réglementaire – cf article 3 – loi du 12 juillet 1984 dernier alinéa)
- 3) requalifier le déroulement de la formation initiale en la raccourcissant, mais aussi en l'intensifiant en termes qualitatifs notamment en ce qui concerne les aspects pratiques.

Exemple : il ne s'agit pas de réapprendre qu'il y a un code des marchés publics, mais bien plutôt de simuler une commission d'appel d'offres car on n'apprend pas suffisamment à l'université ce qu'il y a dans les deux enveloppes de remise des offres ou encore il ne s'agit pas d'apprendre qu'il y a une CAP ou un CTP dans une collectivité importante mais bien plutôt de faire prendre conscience, sur le plan pratique, des conséquences statutaires et financières d'une décision en matière de ressources humaines).

Compte tenu de ce qui précède, nous proposons, à titre d'exemple, une formation initiale très dense après recrutement de quatre semaines à six semaines pour les externes. Il s'agit, là, d'une proposition de praticien de la formation et qui, formellement, ne relève pas du domaine législatif.

Par contre, relèverait du domaine législatif, la proposition qui consiste à lier cette formation initiale à une formation à l'adaptation à l'emploi obligatoire de deux semaines par an, pendant les trois ou cinq premières années qui suivent la réussite au concours (voir rédaction en annexe)

Le contenu de cette formation serait défini conjointement par un tuteur désigné par l'organisme en charge de la formation et l'autorité de recrutement de l'agent.

A titre d'exemple, un jeune agent à dominante linguistique pourrait se voir imposer, au vu du bilan de compétences, des sessions de finances, ressources humaines, commande publique...

Il ne pourrait pas accéder à la classe supérieure dans son cadre d'emploi sans s'être acquitté de cette formation préalable.

Il s'agit donc bien là d'instituer une formation initiale oeuvrant dans le cadre de formations professionnalisantes plutôt réalisée par des praticiens de haut niveau que par des universitaires généralistes permettant une première maîtrise des fondamentaux et suivie de formations plus adaptées au profil et aux premiers métiers exercés.

Dans la suite logique de ce qui précède, **nous proposons la généralisation de la formation initiale** - fût-elle courte – **à l'ensemble des agents ainsi que la création d'un livret ou d'un passeport individuel de formation** qui suivrait l'agent tout au long de sa carrière et qui permettrait également de mieux adapter la formation d'adaptation à l'emploi lors, soit de la prise d'un nouveau poste, soit lors de l'établissement d'un cycle adapté lui permettant de changer de filière ou de cadre d'emploi.

Dans ce contexte, la formation continue devient obligatoire pour tous. La détention d'un livret de formation permet d'assurer le suivi des parcours individuels. Le principe d'analogie avec les autres fonctions publiques serait ainsi respecté compte tenu du cumul des temps de formation d'intégration, d'adaptation à l'emploi et de formation continue. La structuration de ces parcours de formation pourrait alors se faire davantage qu'aujourd'hui sur des cycles professionnels modulaires et validants axés sur des métiers. Ceci renforce ce qui a déjà été indiqué précédemment sur la nécessité de se doter d'une structure ayant en charge d'établir les référentiels métiers et définir les fondamentaux à détenir pour exercer des différents métiers et intégrant les procédures de VAE et REP.

Il pourrait être demandé au CSFPT de jouer un rôle d'impulsion et d'évaluation pour la mise en œuvre de la reconnaissance de l'expérience professionnelle. Il nous paraît nécessaire de porter à votre connaissance que la direction de la formation du CNFPT a présenté, récemment, une proposition rénovée d'organisation de la formation initiale des fonctionnaires et il est exact que ce type de dispositif relève peu du domaine législatif.

Il n'en demeure pas moins qu'il nous paraît utile de rédiger un article général encadrant l'ensemble du dispositif évoqué plus haut et laissant aux acteurs de la formation, et plus particulièrement au niveau régional, une importante marge de manœuvre.

Il convient, à ce stade, de mentionner quatre autres dispositifs concernant la formation qui relèvent du domaine législatif :

1. le financement des actions de formation (nous l'évoquerons dans la partie institutionnelle)
2. la distinction entre financement obligatoire et financement facultatif de formation et plus concrètement d'autoriser la structure en charge de la formation à exercer tant une activité de service public administratif que de service industriel et commercial pour répondre, notamment, aux exigences de la réglementation communautaire.
3. l'instauration d'un mécanisme de régulation de la mobilité qui ne permettrait plus à un fonctionnaire achevant sa FIA, d'être recruté par une autre collectivité. Aux termes des dispositions actuelles (articles 51, 52 et 54 de la loi du 26 janvier 1984, la collectivité qui emploie le fonctionnaire n'a pas les moyens de s'opposer durablement à son départ : la notification du recrutement par la collectivité d'accueil à la collectivité d'origine fait courir le délai de 3 mois au terme duquel la mutation prend effet. De sorte qu'il est aisé, pour une collectivité, de « débaucher » un agent dont elle n'aura pas assuré la formation.

L'effort doit sans doute porter un mécanisme de régulation ou sur une procédure de « rachat » de la formation à la collectivité d'origine, plutôt que sur l'instauration d'une obligation de servir dans la collectivité qui serait imposée à l'agent.

4. **L'obligation d'adoption, pour les collectivités de plus de 3 500 habitants d'un plan de formation tous les trois ans donnant lieu à débat et évaluation.**

Enfin, et c'est valable pour les trois fonctions publiques, doit être posée la question de la formation préparant à la « deuxième carrière » et aux réorientations professionnelles (exemple : changement de filière à partir d'un certain âge pour un animateur sportif). Ceci nécessite un temps de formation mutualisé entre collectivités.

DEROULEMENT DE CARRIERE

Il ne s'agit pas d'un important domaine de modifications législatives, mais bien plus d'un domaine où l'ensemble de l'action réglementaire doit être, sans doute, mieux coordonnée.

Outre la nécessité, déjà évoquée, de simplifier et professionnaliser les concours sur titres, de prendre en compte l'expérience professionnelle dans le cadre des concours internes et examens professionnels. Nous souhaitons insister sur la nécessité (comme c'est le cas à l'Etat, à l'instar des CRC ou tribunaux administratifs) d'ouvrir la possibilité de concours spéciaux ponctuels complémentaires.

De même, nous paraît-il utile de prévoir un article législatif fixant le droit à la reconversion professionnelle et à l'évolution des carrières permettant de prendre en compte la REP.

Dans le même ordre d'idées, il nous paraît nécessaire de légiférer sur le bilan des compétences et de rappeler la nécessité de création d'une instance nationale en matière de REP.

Nous proposons, également, que soit lancée une réflexion quant à la rédaction d'un article encadrant le domaine réglementaire visant l'harmonisation, non seulement, des seuils démographiques, mais également une certaine harmonisation du déroulement de carrière entre filière.

Il n'est pas normal que l'avancement soit 30 % fois plus rapide dans certaines filières que dans d'autres.

(Les seuils de création des emplois de grade et des emplois fonctionnels sont un sujet important de modification réglementaire).

A propos des seuils démographiques, il est curieux qu'aucun élu ou organisation syndicale n'ait relevé l'incohérence de différenciation de seuils entre ceux retenus pour la détermination du montant des indemnités des élus faisant eux-mêmes références à un indice de la fonction publique et ceux retenus pour la fonction publique territoriale.

A titre d'exemple, dans la fonction publique territoriale, existe un seuil de 20 à 40 000 habitants, puis de 40 à 80 000 habitants, alors que les seuils pour les indemnités des élus retiennent les barrières de 20 à 50 et de 50 à 100.

Trois axes nous paraissent devoir être retenus pour des modifications législatives.

- Le premier consiste à faire coïncider les seuils de créations des emplois statutaires et les seuils de créations des emplois fonctionnels, ce qui n'est pas le cas actuellement (une régulation nationale des emplois de cadres supérieurs serait également possible).
- Le second consiste à abaisser le seuil de création des emplois fonctionnels dans le domaine de l'intercommunalité et si l'on souhaite disposer de cadres de qualité, y compris pour l'intercommunalité en zone rurale, il convient d'abaisser le seuil des emplois fonctionnels à 3 500 habitants, **dès lors qu'il s'agit d'une communauté de communes à taxe professionnelle unique.**
- Le troisième est de proposer qu'(une ville ou) un EPCI de plus de 40 000 habitants puisse disposer d'un administrateur autre que le titulaire éventuel de l'emploi fonctionnel.

Il convient, également, d'autoriser un maire ou président à recruter pour occuper un emploi fonctionnel, un titulaire d'un grade immédiatement supérieur ou immédiatement inférieur à celui réglementairement fixé afin d'éviter les situations absurdes que l'on rencontre très souvent et ce à condition qu'il y ait :

- a) délibération motivée
- b) autorisation de l'établissement national assurant le « répertoire » des A+.

De même, il est proposé d'autoriser, comme à l'Etat, la création des emplois fonctionnels de directeur de projet ou encore de chef de mission, qui permettront des reconversions (voir annexes).

En ce qui concerne le déroulement de carrière, il nous paraît également utile de mettre en place des dispositifs permettant le décloisonnement des cadres d'emploi. La logique originelle du cadre d'emplois était d'offrir un large éventail de fonctions pour un ensemble de fonctionnaires d'un même niveau initial de qualification (hiérarchie administrative). Cette logique n'a pas été totalement suivie du fait de rédactions trop fortement inspirées soit de l'ancien tableau indicatif des emplois communaux soit des corps homologues de l'Etat. Il conviendrait de fusionner des cadres d'emplois équivalents (comme par exemple l'ensemble des cadres d'emplois de catégorie B et C de la filière médico-sociale ou certains cadre d'emplois de la filière culturelles).

Il conviendrait, également, de faire évoluer des cadres d'emplois « fermés par définition » tels ceux des ATSEM, et de les rapprocher de ceux des agents d'animation, voire de la filière sportive ou des TOS dans une grande filière technico-éducative. L'ensemble des grades de catégorie C classés dans l'échelle 2 accessibles par recrutement direct (non qualifiés) pourraient être regroupés en un seul et même cadre d'emplois très polyvalent.

Le nombre de cadres d'emplois pourrait ainsi, sans toucher aux fonctions qu'ils recouvrent, être aisément réduit à moins d'une cinquantaine.

Enfin, se pose la question du déroulement de carrière lié à la mécanique statutaire des quotas. Au sein de la fonction publique territoriale, des quotas de promotion interne et d'avancement de grade ont été institués.

Les premiers permettent l'accès au cadre d'emploi supérieur et sont calculés par rapport aux recrutements au sein de chaque cadre d'emploi.

Les seconds correspondent à une pyramide des effectifs du cadre d'emploi.

Ces deux types de quotas correspondaient à la nécessité de réguler les promotions internes et les avancements au sein de cadres d'emploi nationaux dans le contexte d'employeurs multiples.

Cependant, au fur et à mesure de la construction statutaire, des quotas différents ont été institués au sein des cadres d'emploi.

Aujourd'hui, la « saturation » des quotas a pour effet de bloquer le déroulement de carrière de nombre d'agents.

Il pourrait dès lors être proposé :

- ❑ d'assouplir les quotas de la catégorie C (le coût de la suppression revendiquée doit être impérativement expertisé)
- ❑ d'uniformiser les quotas de promotion interne et de les élargir
- ❑ pour l'avancement de grade, l'harmonisation entre les filières est également souhaitable, de même que leur réel assouplissement.

Mais surtout, il pourrait être envisagé de modifier l'assiette des quotas d'avancement de grade qui sont aujourd'hui calculés collectivité par collectivité, contrairement aux quotas de promotion interne qui sont, eux, calculés à partir de l'ensemble des recrutements effectués par les collectivités affiliées au centre de gestion.

Enfin, on devrait se poser la question de réinstaurer le tuilage, c'est-à-dire faire en sorte que l'indice terminal d'une catégorie soit égale à celui de la fin du premier grade de la catégorie supérieure. Cette situation a existé jusqu'en 1990, au moins dans la fonction publique de l'Etat.

De même, convient-il d'expertiser la réintroduction du « chevronnement » qui a été utilisé jusqu'en 1988 (ce mécanisme existait dans le statut communal où il n'y avait ni corps, ni cadre d'emplois. Il s'agissait pour un agent d'être maintenu dans son grade tout en bénéficiant, dans certaines conditions, de la rémunération du grade supérieur).

Si les mesures d'assouplissement des quotas relèvent de mesures réglementaires, la mutualisation de l'assiette des quotas d'avancement de grade nécessite une mesure législative pour donner compétence aux centres de gestion pour assurer la publicité des tableaux d'avancement et des listes d'aptitude à la promotion interne.

O O O

Enfin, une réforme plus ambitieuse pourrait consister à substituer au mécanisme de l'avancement de grade la méthode dite du ratio « promus/promouvables » qui consiste à définir l'avancement de grade en fonction de la durée moyenne de la carrière statutaire.

Nous proposons même d'instituer l'obligation d'un débat dans les six mois qui suivent le renouvellement de l'organe délibérant au cours duquel seraient présentés l'état actuel et les perspectives d'évolution de chaque cadre d'emploi présent dans la collectivité et de se prononcer, à cette occasion, sur le choix – pour la durée du mandat- entre le système des quotas et ou le système pro-pro (promus-promouvables).

On notera que dans la partie consacrée à l'examen des dispositifs divers, nous proposerons des dispositifs de mutualisation du compte épargne temps ou encore de politique sociale qui nous paraissent de nature à rendre la fonction publique territoriale plus attractive.

Enfin, nous n'aborderons que brièvement l'évolution de la question de la notation et de l'évaluation afin de permettre que cette question – commune aux trois fonctions publiques – puisse faire l'examen de proposition de réformes conjointes. Nous nous permettons de joindre en annexe une proposition de dispositif.

LES INSTITUTIONS

La question des institutions et organes de la fonction publique territoriale pourrait n'être qu'une résultante de ce qui précède dans le but de faire vivre un statut renouvelé et d'assurer la cohérence de l'ensemble du dispositif. Une telle approche n'est pas suffisante.

D'une part, parce qu'elle ne répond pas aux questions de prospective, de projection sur l'avenir et, donc d'anticipation. Il convient bien de se doter des instruments d'observations, de prévisions, de régulations capables d'assurer la lisibilité et l'attractivité de la fonction publique territoriale amenée à devenir la plus importante des trois. D'autre part, il apparaît que ce qui manque le plus à la fonction publique territoriale, au moment où l'on s'apprête à fêter le 20^{ème} anniversaire de sa mise en place, c'est bien l'absence de lisibilité des structures en charge de la représenter, de la promouvoir, de la défendre auprès de l'ensemble des pouvoirs publics. Le rapport de Jean Courtial, sur les institutions de la fonction publique territoriale, dresse le bilan d'une situation que plus personne ne juge satisfaisante.

- ❑ Il convient de respecter l'unité de la fonction publique et d'empêcher la FPT de s'écarter à l'excès de la fonction publique de l'Etat
- ❑ La combinaison des missions de gestion et des missions confiées au CNFPT aboutit assez souvent au sacrifice de ces dernières, « variables d'ajustement »
- ❑ La centralisation de cet établissement, ainsi que la composition paritaire de son organe délibérant, se révèlent inappropriées à l'exercice de certaines de ses compétences et entravent son efficacité
- ❑ Les centres de gestion fournissent des prestations de qualité très inégale selon les départements et agissent très isolément
- ❑ L'enchevêtrement des compétences entre ces institutions, notamment en matière d'emploi et de concours est inintelligible et indéfendable.

Les réactions enregistrées après la remise de ce rapport ont été intéressantes et utiles pour la concertation que nous avons menée. On observe une quasi unanimité sur le constat.

Par contre, plusieurs voix se sont élevées tant au sein des centres de gestion qu'au sein des divers conseils (CRO – Conseil d'administration) du CNFPT et on retiendra, notamment, qu'il a été reproché au rapport de :

1. ne pas avoir suffisamment insisté sur les inconvénients pour les employeurs comme pour les agents de l'absence de mutualisation d'un certain nombre de dispositif (péréquation de carrière, mutualisation des quotas d'avancement et promotion interne, mutualisation du compte épargne temps, mutualisation de dispositifs, tels que ceux concernant les droits syndicaux ou les droits du travail. Et de relever que le rapport rappelle utilement toutes les attributions que les centres de gestion devraient déjà exercer pour toutes les collectivités affiliées ou non mais qu'il n'en ajoute pas une seule.

Nous proposons de confier aux centres de gestion de nouvelles missions :

- a) la compétence de l'organisation des concours de catégories A B C
- b) la mutualisation du compte épargne temps
- c) la mutualisation de l'exercice du droit syndical
- d) la mutualisation des politiques sociales facultatives
- e) la mutualisation de la prise en charge des accidentés de carrière.
- f) éventuellement la mutualisation des listes d'aptitude établies en vue de la promotion au choix.

Enfin compte tenu de la montée en puissance du mouvement de l'intercommunalité et, pour ne pas pénaliser la nécessaire mutualisation d'un certain nombre de politique de gestion des ressources humaines, nous proposons de porter le seuil d'affiliation de 500 et non plus à 350 agents.

On obtiendrait ainsi des centres de gestion où l'on assurerait la distinction entre deux types de membres :

(a) les affiliés

(b) les adhérents.

A ce jour, les centres de gestion remplissent des fonctions obligatoires pour toutes les collectivités, y compris les non affiliés. Nous proposons que ces collectivités importantes soient, dorénavant, adhérentes aux centres de gestion pour les missions suivantes :

- ❑ concours (nouvelle mission)
- ❑ conseil de discipline de recours
- ❑ réception de création et vacance d'emploi
- ❑ secrétariat des commissions de réforme (nouvelle mission)
- ❑ participation aux missions de la CNRACL par délégation de celle-ci (nouvelle mission pour les non-affiliés).

Cette distinction entre adhérent et affilié obligatoire n'ayant pas pour but d'empêcher, bien évidemment, des collectivités adhérentes de devenir affiliées volontaires (pour la gestion de leurs CAP) comme c'est le cas, actuellement dans quelques gros centres de gestion.

- ❑ Désigner le centre de gestion du chef lieu de région comme étant centre de la mutualisation de ce nouveau dispositif
- ❑ Demander au centre de gestion des divers chefs lieux de région d'une inter région de désigner celui qui sera l'interlocuteur de l'instance nationale en vue de l'organisation des concours de catégorie A et en vue de la coordination des calendriers des concours ou même mieux désigner d'office le centre du chef lieu de l'interrégion CNFPT actuelle.

O O O

La mise en place d'un établissement public unique

Il nous paraît utile que pour asseoir la crédibilité de la fonction publique territoriale, celle-ci puisse avoir un collègue employeur identifié au niveau national.

Claudy Lebreton, à la fin de l'année 1997, alors qu'il était le secrétaire général de l'Union Nationale des Centres de Gestion, avait anticipé cette réflexion et avait, dans son rapport,

posé les jalons d'une véritable cohérence nécessaire tant dans l'exercice des missions de gestion dans les missions de formation.

Forts de ces divers rapports, mais également des récentes prises de position, soit dans les instances du CNFPT (CA, AG de CRO à Nancy) qu'au sein des centres de gestion (rapport Jeanneau – AG de directeurs de centres de gestion, AG des présidents du 13 novembre), **nous pensons qu'il convient, dorénavant, de préparer la mise en place d'un établissement public unique de la fonction publique territoriale.**

La mise en place de centres régionaux de formation (et non pas d'une délégation), la mise en place de centres de gestion aux attributions renforcées, notamment, par l'organisation des concours et la mutualisation des divers dispositifs, tout en n'oubliant pas de renforcer le CSFPT et de promouvoir le dialogue social en conservant, pour la formation, le paritarisme et en renouvelant l'exercice de représentation syndicale.

Ainsi donc, nous proposons la mise en place d'une instance nationale, qui, selon un terme à fixer, remplacerait l'actuel CNFPT et se substituerait à la structure associative de l'Union Nationale des Centres de Gestion. Cet établissement unique se verrait confier les tâches de :

- (a) péréquation financière entre centres régionaux de formation
- (b) d'instance nationale de validation des acquis de l'expérience et de reconnaissance de l'expérience professionnelle (VAE/REP)
- (c) du registre national et de la liste des emplois de catégorie A+
- (d) de l'organisation des concours de catégorie A+
- (e) de l'observatoire des métiers
- (f) de la définition générale des programmes en lien avec le CSFPT
- (g) de la banque de données actuellement « domiciliée » au centre inter départemental de gestion de la Petite Couronne
- (h) d'une éventuelle inspection générale en charge d'études transversales sur le terrain et d'audit pour le compte de l'établissement public unique et à la demande des élus.

L'actuel CNFPT serait, lors de la mise en place de cet établissement public unique, dissout. Les agents actuellement en charge de l'organisation des concours dans cette institution seraient d'abord mis à disposition, puis transférés au centre de gestion, chef lieu de l'inter région.

Les centres régionaux de formation professionnels territoriaux deviendraient des établissements ayant en charge la mise en œuvre de la formation des personnels sur un bassin d'emploi identifié dans lequel il pourra contractualiser avec la région qui devient, dans le cadre de la réforme en cours de discussion, le véritable chef de file de la formation professionnelle tout au long de la vie.

Il nous paraît cohérent de doter l'échelon régional des actions de formation initiale, d'adaptation à l'emploi et continue obligatoire dès lors que les programmes sont fixés au niveau national et que les procédures de validation et de reconnaissance de l'expérience font l'objet d'une lecture homogène sur l'ensemble du territoire.

Dans ce contexte, les ENACT, qui ne sont pas explicitement visées par les textes officiels, à ce jour, sont appelées à évoluer comme étant d'abord des bâtiments, des locaux de formation et non plus tant des écoles spécifiques. Cela signifie bien, qu'au niveau régional, une grande marge de manœuvre doit être laissée pour qu'au nom de l'efficacité, un établissement public ou privé, quel qu'il soit, puisse accueillir, par convention, les agents de la fonction publique territoriale en formation.

Tel CFA particulièrement bien outillé dans un domaine pourrait alors recevoir, le temps des stages, les agents d'une spécialité technique d'une filière de la fonction publique territoriale. Telle autre école, par exemple d'infirmières, pourrait recevoir en stage des agents de filière sanitaire.

Les ressources de chaque centre régional seront constituées de dotations versées par l'établissement public unique au titre de sa mission de péréquation ainsi que des recettes propres à chaque centre pour tout ce qui ne relève pas de la formation initiale, d'adaptation à l'emploi ou continue obligatoire.

Cela suppose que cet établissement public local puisse se voir autoriser par la loi, à mettre en œuvre un service public industriel et commercial lui permettant d'évoluer sur le marché concurrentiel.

A ce stade, nous souhaitons évoquer la nécessité de profiter de la réforme législative à venir pour, d'une part, renforcer le rôle du CSFPT et d'autre part, stabiliser le mode des formations des cadres supérieurs de la fonction publique territoriale.

A – (1) - Renforcement du rôle du CSFPT. Il apparaît nécessaire de renforcer le rôle du conseil supérieur, même si les articles 8 et 9 sont déjà aujourd'hui assez explicites bien qu'insuffisamment exploités. Le conseil supérieur doit pouvoir proposer toutes modifications statutaires et lorsque celles-ci ne portent pas atteintes à la parité avec des dispositions de la fonction publique hospitalière ou la fonction publique de l'Etat et qu'elles ont obtenu l'accord du CA de l'établissement public unique et ces propositions doivent pouvoir être suivies d'effet. De même, convient-il de renforcer les moyens de chaque commission spécialisée (voir annexe)

(2) - La mise en place d'une conférence de trois conseils supérieurs de la fonction publique. Il convient de profiter de la fenêtre législative qui s'ouvre pour mettre en œuvre la proposition présentée par le Ministre Jean-Paul Delevoye de réunion des trois CSFP (le président du CSFPT en étant 1^{er} vice-président de droit) aux fins de disposer d'un lieu où pourraient être évoquées les questions de mobilité inter fonction publique, d'égalité hommes/femmes, de validation des acquis et de l'expérience professionnelle, des politiques sociales complémentaires....

Il est à noter que cette idée avait existé un temps et que dans la toute première version initiale de loi du 26 janvier 1984 était prévue une commission mixte paritaire dont Olivier Schrameck avait défini, à l'époque son rôle en ces termes : « la commission mixte paritaire avait été prévue pour associer les trois fonctions publiques dans un organisme d'échanges et de discussions communs. Cette commission, je crois qu'il n'est pas inutile de rappeler les fonctions qui lui avaient été assignées à l'origine, devait être informée des conditions générale d'application des procédures de changement de corps ou de détachement instaurées entre la

fonction publique de l'Etat et la fonction publique territoriale puis, par la suite, la fonction publique hospitalière. Elle pouvait formuler toutes propositions tendant à favoriser l'équilibre des mouvements de personnel catégorie par catégorie, entre ces fonctions publiques et devait enfin établir un rapport annuel dressant un bilan des mouvements enregistrés entre corps. »

B – (1) - la stabilisation des processus de formation des cadres supérieurs. Bien souvent reprochée, l'absence de lisibilité de la haute fonction publique territoriale a été facilitée par de nombreuses modifications dans le lieu des formations ainsi que dans le déroulé des diverses « scolarités ».

Ces éléments ont contribué à ne pas identifier suffisamment le rôle de l'INET alors même que se multiplient les signes de la montée en puissance du niveau des formations (notamment des élèves administrateurs) et ce au moment où il est proposé de rapprocher des temps de parcours de formation entre l'ENA et l'INET. Il nous paraît utile de profiter de cette occasion pour assurer une meilleure lisibilité, mais également enclencher un mouvement de rapprochement entre l'ensemble des diverses écoles de la haute fonction publique entre elles.

C'est la raison pour laquelle nous proposons :

- 1) d'identifier la structure INET en lui donnant au minimum une autonomie au moyen d'un budget annexe ou mieux en lui conférant le statut « d'établissement public »
- 2) de créer les conditions de rapprochement entre les grandes écoles de la fonction publique, en créant une « conférence nationale des grandes écoles », présidée de droit par le ministre de la fonction publique, mais dont la composition comprendrait autant de représentants de l'Etat que des collectivités territoriales (voire de représentants des associations professionnelles).

Encore une fois, il ne s'agit pas de créer une seule école, mais il s'agit d'assurer les conditions de rapprochement et de connaissance mutuelle nécessaire à la bonne mise en œuvre des politiques territoriales publiques.

LES PROCESSUS DE CONSTRUCTION INSTITUTIONNELLE

Même si la solution d'un phasage dans le temps, d'une construction d'un établissement public unique n'est pas notre solution préférée, le pragmatisme et le fonctionnement des institutions tels que nous les connaissons actuellement, nous imposent de ne pas bousculer les étapes et de permettre tant aux centres de gestion de gagner en crédibilité et s'organiser pour répondre à leurs nouvelles missions, que de permettre la transformation des actuelles délégations régionales du CNFPT en centres régionaux et donc de profiter de la période de « vacance » entre l'adoption d'un texte législatif et le renouvellement électoral de 2007 pour d'abord déconcentrer le mode de fonctionnement du CNFPT (avant de procéder à la régionalisation de la formation).

Nous craignons, toutefois, que pendant cette période de deux à trois années, au cours desquelles les délégations régionales du CNFPT vont renforcer leur rôle compte tenu de la déconcentration et où les centres de gestion seront davantage légitimés, (compte tenu de l'adhésion des collectivités les plus importantes) ne s'érousse la volonté de lisibilité institutionnelle acceptée par tous aujourd'hui, avec la création d'un établissement public unique permettant l'identification d'un employeur territorial.

Compte tenu de tout ce qui précède, le dispositif pour l'après 2007 pourrait être décliné selon deux scénarios :

- le premier scénario est un scénario où l'on continue de différencier, au niveau local, gestion et formation pour obtenir un établissement public unique au niveau national.
- Le deuxième scénario est un scénario où l'on considère que la gestion et la formation sont des éléments conjoints de la GRH.

PREMIER SCENARIO

Chaque exécutif de collectivité reçoit deux bulletins de vote.

Un premier bulletin de vote pour l'élection du centre départemental de gestion avec un collège affilié (avec une voix par tranche de 50 agents) et un collège adhérent

(avec voix par tranche de 500 agents).

On maintiendrait la spécificité de la Petite et de la Grande Couronne sous forme interdépartementale.

On institue une incompatibilité entre les fonctions d'un président et vice-président d'un centre de gestion et les fonctions d'un président et vice-président d'un centre régional de formation. Une fois élus, les conseils des centres de gestion départementaux d'un territoire régional se réunissent pour désigner pour la durée du mandat le centre de gestion chef de file pour les missions qu'il doivent mutualiser entre eux (rappelons que les centres de gestion chef lieu de région se verront déjà confier, de par la loi, certaines missions).

Les présidents de centres de gestion doivent désigner 26 représentants au conseil d'administration de l'établissement public unique dont 10 doivent être issus du collège des adhérents (grandes villes, agglomérations, départements, régions...).

O O O

Le deuxième bulletin de vote concerne la désignation du conseil régional de formation des personnels territoriaux. Ce conseil régional est paritaire, mais les organisations syndicales ne participent pas à l'élection du président (ni au vote du budget ?).

Les 26 présidents de centres régionaux de formation des personnels territoriaux sont membres de droit du conseil d'administration de l'établissement public unique national. Cet établissement public unique national se dote d'une direction générale et de deux directions générales adjointes, l'une consacrée à la gestion et l'autre à la formation. Le conseil d'administration de l'établissement public unique (52 membres) élit son président ainsi que son bureau. Son président préside, de droit, le conseil national de formation – paritaire – composé lui-même de 52 membres (26 présidents de centres régionaux, 26 représentants des organisations syndicales).

Ainsi, on s'inspire de ce qui existe dans les communes avec les établissements publics rattachés que sont les CCAS et les caisses des écoles pour dissocier formation et gestion sans pour autant se couper du nécessaire paritarisme et sans pour autant confier un rôle d'élection du président (et de vote de budget ?) aux organisations syndicales qui ne le revendiquent d'ailleurs pas pour la majorité d'entre elles.

Ce scénario permet la lisibilité de l'employeur territorial et permet de recentrer, à l'échelon national, des tâches stratégiques et laisse le soin, aux établissements publics décentralisés d'être des acteurs de proximité.

Ce scénario permet, en outre, d'élargir le mode de désignation des élus en distinguant gestion et formation. De nombreux interlocuteurs ont fait valoir qu'un tel mode de désignation permettait d'assurer, à la fois, une représentation des exécutifs (plutôt gestion) et à la fois d'élus spécialisés en GRH (adjoints ou vice-présidents en charge des questions de personnel) dans les conseils régionaux de formation.

DEUXIEME SCENARIO

Les exécutifs reçoivent un seul bulletin de vote et désignent le collège des affiliés ou des adhérents aux centres de gestion.

Une fois élus, les présidents des centres de gestion, d'un territoire régional, se réunissent pour désigner 10 représentants du collège des affiliés et 10 représentants du collège des adhérents au centre régional de formation des personnels territoriaux qui comprend dans son conseil d'administration 40 membres : 20 représentants des centres de gestion et 20 représentants des organisations syndicales.

Ainsi créerait-on donc au niveau régional une unicité des instances d'employeurs de la fonction publique territoriale. Les présidents des centres de gestion se verraient attribuer un nombre de voix au prorata du nombre d'agents pris en charge par leur centre de gestion, par exemple, une voix pour 3 000 agents.

Les centres de gestion conserveraient un poids non négligeable, mais on donnerait une prime aux représentants des centres de gestion les plus significatifs et on inciterait, par ce mécanisme, les collectivités les plus importantes à ne pas être absentes du débat institutionnel.

Comme dans le scénario précédent, l'établissement public unique réunirait un collège représentant les présidents des centres de gestion ainsi qu'un collège des centres régionaux de formation.

La même « mécanique » serait mise en œuvre pour le conseil national de formation appelé à délibérer dans ce domaine.

O O O

A l'ensemble de ce dispositif, il conviendrait d'ajouter la mise en place d'une conférence régionale de l'emploi public qui permettrait d'associer les principaux prescripteurs et gestionnaires, une ou deux fois par an, pour se coordonner.

Le rôle d'une conférence régionale serait particulièrement utile pendant la période de construction statutaire où grandes collectivités, centres de gestion, délégations régionales du CNFPT centres régionaux, personnels qualifiés (associations professionnelles des diverses filières, administratives, techniques, sanitaires et sociales, directeurs généraux, directeurs d'hôpital, directeurs d'OPAC.....) apprendront à se connaître et à fixer les priorités tant en matière de gestion qu'en matière de formation sur un bassin d'emploi.

LA QUESTION DU FINANCEMENT

A ce jour, on peut, schématiquement, résumer le financement des institutions de la fonction publique territoriale de la façon suivante :

A – Formation

L'ensemble des collectivités cotisent à hauteur de 1 % de leur masse salariale, au titre de la formation (dont une partie va au financement de la gestion).

Trois dossiers sont régulièrement évoqués :

- a) quelle est la proportion exacte de cette cotisation consacrée, non seulement, aux tâches de formation, mais également aux tâches de gestion confiées au CNFPT (organisation des concours...)
- b) l'éternel questionnement du juste retour de cette cotisation, collectivité par collectivité
- c) le constat de ce que les petites collectivités dépensent peu, en dehors des 1 % obligatoires, alors même que les plus importantes vont jusqu'à consacrer plus de 3 % de leur masse salariale à la formation

B – Gestion

Les collectivités disposant de moins de 350 agents – affiliées à un centre de gestion – cotisent, en moyenne entre 0,7 et 0,8 % de leur masse salariale aux divers centres de gestion départementaux.

La quasi totalité des grosses collectivités – faisant appel aux centres de gestion – consacrent entre 0,2 et 0,3 % voire jusqu'à 0,8 % de leur masse salariale à des conventions volontaires de prestations de services auprès des centres de gestion.

On peut donc considérer que d'un côté, les plus importantes collectivités ne consacrent que 1,2 à 1,3 % de leur masse salariale sous forme de « cotisations » aux institutions de la fonction publique territoriale, alors même que les plus petites collectivités consacrent 1,7 à 1,8 %.

Il est proposé d'institutionnaliser la cotisation de 0,2 à 0,3 % des collectivités importantes aux centres de gestion au titre des prestations supplémentaires que la loi leur confierait (concours notamment) (en application de l'article 22 de la loi du 26 janvier 1984).

De maintenir la cotisation de 1 % consacrée à la formation.

A ceux qui remarqueraient – à juste titre – que les instances de formation n’auraient plus à organiser de concours (coût estimé un peu moins de 0,2 % sur le 1 % CNFPT), il sera répondu que ce « gain » de 0,2 % pour les instances de formation est bien un minimum compte tenu de la généralisation de l’obligation de la formation initiale et continue.

Pendant cette période de montée en puissance des centres de gestion et de régionalisation du CNFPT, et donc jusqu’à la mise en place d’un établissement public unique, le système actuel n’aurait qu’à être peu modifié.

Au moment de la mise en place de l’établissement public unique, il conviendra d’adapter le mode de financement au scénario choisi.

Scénario n° 1 : maintien d’une cotisation « CDG » et d’une cotisation « formation ».

Scénario n°2 : instauration d’une cotisation unique à répartir.

Pour mettre en œuvre une nouvelle organisation financière, il conviendra d’examiner un certain nombre de questions.

- a) définition de l’organisation compétent pour recouvrer le produit de la cotisation
- b) individualisation ou non des financements.

a) – **Définition de l’organisme compétent pour recouvrer le produit de la cotisation**

Deux modes d’organisation sont possibles :

- ❑ le recouvrement par un organisme central qui répartit le produit recouvré selon deux modalités :
 - ❑ en fonction des besoins après analyse des propositions des structures déconcentrées ou décentralisées
 - ❑ en fonction de critères techniques votés par le Conseil d’administration de l’organisme centralisateur

- le recouvrement à l'échelon local avec ré-affectation d'un pourcentage du produit recouvré à la structure centrale (les deux méthodes ont été pratiquées, chaque méthode a ses adeptes).

De nombreux arguments plaident pour un recouvrement centralisé :

- l'efficacité d'un système de centralisation qui évite la divergence d'appréciation entre structures régionales sur le traitement de la cotisation
- l'éloignement du recouvrement par rapport à la gestion locale ce qui évite aux structures locales d'entrer directement en conflit avec les mauvais payeurs ou de passer des accords contraires à la règle du produit brut (compensations)
- l'efficacité économique d'un système centralisé : le recouvrement et la centralisation sont assurés directement par le réseau Trésor (le contrôle et les relances sont effectués actuellement par un bureau de trois agents)
- le contrôle centralisé permet la comparaison des recouvrements entre collectivités de même importance qui ne peut être effectuée qu'à l'échelon national
- le recouvrement local mettrait en cause le principe de mutualisation des ressources de formation auquel sont attachés les partenaires sociaux. Il renforcerait la capacité d'intervention des délégations les plus riches au détriment de celles opérant en zone rurale ou urbaine sensible notamment.

b) individualisation des financements

La donne budgétaire actuelle du CNFPT nous permet de constater que

- la cotisation globale de 1 % finance l'ensemble des métiers du Centre (formation, emploi, gestion des FMPE, concours)

Faute d'individualisation des financements affectés, il n'est guère possible de répartir le produit de la cotisation entre :

- les structures régionales de formation, sur la base de critères « objectifs »
- les structures chargées de la mise en œuvre de moyens communs : services centraux, observatoire des métiers, gestion des A+.

La globalisation des financements permet de masquer actuellement l'appauvrissement des moyens consacrés à la formation.

Nous savons qu'un certain nombre de réflexions ont débuté au sein du CNFPT pour envisager divers scénarios.

Pour notre part, nous souhaitons appeler l'attention sur deux dossiers :

a) dès lors que l'INET devient budget annexe sur établissement public, cela suppose l'affectation de moyens spécifiques stabilisés.

Nous proposons, outre le transfert des moyens actuellement constatés par le CNFPT, une responsabilisation financière des collectivités susceptibles de recruter des fonctionnaires territoriaux de catégorie A+ sous la forme d'un forfait par strate démographique.

b) la question des ordonnateurs et comptables secondaires.

Il sera nécessaire de rouvrir le débat (même si la question des ordonnateurs secondaires peut apparaître sans objet dans un établissement déconcentré, puisque seul le président engage sa responsabilité sur l'ensemble des missions de l'établissement) et sans doute d'évoquer plus particulièrement la notion d'ordonnateurs délégués (délégations de signature) à côté de cette question sur les comptables.

D'ailleurs, il conviendra de poser la question des relations entre un comptable centralisateur et des comptables « secondaires ».

Dans un scénario de décentralisation, il est utile de débattre sur l'intérêt à maintenir un comptable centralisateur unique présidant à l'exécution matérielle des dépenses et recette dans les établissements décentralisés.

La dématérialisation en cours devrait, en effet, permettre de s'affranchir d'une gestion de proximité.

On constatera, d'ailleurs, que les agents locaux du Trésor exécutent les budgets de plusieurs collectivités ou établissements publics locaux.

Une telle organisation présenterait, selon nous, plusieurs avantages :

- ❑ conserver le logiciel budgétaire et financier actuel qui a été adapté pour assurer la tenue – en engagement et en mandatement – de comptes ouverts au nom des différentes structures de l'établissement
- ❑ faciliter la gestion de la péréquation de la cotisation qui n'aurait pas besoin d'être déléguée auprès de comptables secondaires
- ❑ assurer la péréquation de la trésorerie des établissements décentralisés dans les comptes du comptable
- ❑ faciliter la remontée des comptabilités locales à des fins de suivi de la péréquation
- ❑ assurer l'homogénéité de la doctrine comptable pour des établissements ayant des fonctions similaires et néanmoins spécifiques.

L'auteur du présent rapport est bien conscient que la question financière est forcément déterminante. Compte tenu de la montée en puissance du processus de déconcentration du CNFPT, d'une part et des centres de gestion, d'autre part, en vue de la constitution, à terme d'un établissement public unique. Il lui semble, toutefois, que la solution préconisée permette d'assurer un bon fonctionnement des premières années du processus et permettre une évaluation avant réajustement.

DISPOSITIONS DIVERSES

L'auteur du rapport estime utile de pouvoir profiter du dispositif législatif à venir pour que puissent être évoquées un certain nombre de dispositions diverses.

a) Dispositions spécifiques aux emplois de direction

Il convient de reconnaître au directeur général des services une mission générale d'exécution des actes de la collectivité sous l'autorité de l'exécutif territorial.

Il nous paraît utile que la loi puisse reconnaître que le directeur général des services puisse « participer » à la préparation et à l'exécution des délibérations ou décisions et arrêtés et qu'il assure, de droit, le secrétariat des instances décisionnelles ou consultatives de la collectivité ou de l'établissement.

Une telle disposition ne ferait que reconnaître une pratique quotidienne courante. De même, nous paraît-il utile d'introduire, dans le nouveau code des marchés publics, la présence du directeur général des services ou de son représentant dans les commissions d'appels d'offres, jurys de concours, délégations de service public en charge, plus particulièrement d'assurer le secrétariat de séance.

b) Exercice du droit syndical

Il nous paraît utile de légiférer, sur le principe de non discrimination pour prise de responsabilité syndicale, et permettre à ceux qui prennent des responsabilités, d'obtenir une mise à disposition ou une décharge d'activité de service et soient plus pénalisés au regard du régime indemnitaire parce ce qu'ils sont regardés comme quittant l'emploi qu'ils occupaient (cette compensation indemnitaire pourrait faire l'objet d'une mutualisation).

De nombreux contentieux sont en cours et il nous paraît utile d'y mettre fin.

Il en va de même en ce qui concerne la promotion interne des responsables syndicaux, qui sont, certes, considérés en activité mais qui ne bénéficient, de fait, pas de notation ou pas de proposition de promotion.

Il conviendrait qu'un dispositif, hors quota, puisse être mis en place.

Enfin, dans le même esprit, les conditions d'avancement d'échelon des fonctionnaires mis à disposition ou décharge totale de service prêtent à interprétations diverses (article 77) et il conviendrait d'indiquer « la durée moyenne d'avancement d'échelon fixée par le statut particulier du cadre d'emplois concerné ».

c) Emplois de cabinet

Il conviendrait de ne pas pénaliser les bénéficiaires d'emplois de cabinet, qui à ce jour, n'ont pas le droit à indemnités lors du non renouvellement de leur contrat.

Il conviendrait que le régime général, applicable en matière de protection chômage, puisse s'appliquer aux titulaires d'emplois de cabinet.

De même, il nous semble logique que l'exercice de fonction de collaborateurs de cabinet puisse ouvrir droit à une perception de rémunération accessoire liée au cumul d'emploi et de rémunération dans la limite, et par équivalence, de celles dont bénéficient les agents non titulaires de droit public.

LISTE DES ANNEXES

□ Lettre de mission du Ministre (<i>non disponible</i>)	46
□ Propositions du groupe de travail du Sénat (<i>non disponible</i>)	49
□ Extrait du rapport sur « la reconnaissance de l'expérience professionnelle » REP – qui fait quoi ? (<i>non disponible</i>)	50
□ Deux scénarios « imaginaires » pour la période 2003/2007 (<i>non disponible</i>)	53
□ Exemple d'architecture de l'établissement public unique après 2007 (<i>non disponible</i>)	54
□ Le Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale	55
□ Emploi fonctionnel de directeur de projet	56
□ Notation – évaluation	57
□ Avancement d'échelon – avancement de grade	58
□ Agents non titulaires	59
□ Synthèse de l'étude menée par l'Association des Maires de Grandes Villes de France (<i>non disponible</i>)	62
□ Proposition de rédaction articles 25 et 26 sur l'action complémentaire sociale des centres de gestion (<i>non disponible</i>)	64
□ Relations CDG et les grandes collectivités en matière d'organisation de concours (<i>non disponible</i>)	67
□ Cartes diverses (<i>non disponible</i>)	72
□ Exemples de propositions de réforme, par article (<i>non disponible</i>)	87

LE CONSEIL SUPERIEUR DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Objectif de la mesure :

- ❑ renforcer le rôle du CSFPT
- ❑ disposer d'éléments de synthèse pour corriger les dysfonctionnements statutaires
- ❑ veiller au respect des garanties statutaires

Article modifié :

- ❑ Article 9 – loi du 26 janvier 1984

Après le 5° alinéa de l'article 9 :

- ❑ Ajouter les 2 alinéas suivants :
 - Tous les deux ans, un rapport est soumis au CSFPT. Il porte, notamment, sur les conditions de recrutement, la mobilité, le déroulement de carrière, la discipline et la formation des personnels de la fonction publique territoriale.

N.B. : (voir ci-après le rapport est établi par l'organe employeur l'Etablissement Public Unique)

- Il veille au respect du principe d'égalité des axes et des conditions d'hygiène et sécurité.

Objectif de la mesure :

- ❑ Renforcer les moyens du CSFPT

Article modifié :

- ❑ Article 9 – loi du 26 janvier 1984

L'article 9 (alinéa -) « il constitue une documentation et tient à jour les statistiques d'ensemble concernant la fonction publique territoriale ».

L'organe employeur, l'organe de formation et les centres de gestion concernés mettent à disposition, à titre permanent et gracieux, les informations statistiques et les banques de données juridiques dont ils disposent (chaque groupe d'élus, chaque organisation syndicale peut disposer d'un collaborateur dédié).

EMPLOIS FONCTIONNELS DE DIRECTEUR DE PROJET
ET DE CHEF DE PROJET

Objectif de la mesure :

- A l'instar de la fonction publique d'Etat, création d'un emploi fonctionnel de débouché pour les attachés principaux et les directeurs territoriaux, d'une part et d'autre part, pour les administrateurs territoriaux (respectivement chef de mission, directeur de projet)

Article concerné :

- 53 L 26 janvier 1984.

L'article 53 est complété par les dispositions suivantes :

- ces dispositions ne s'appliquent pas aux emplois fonctionnels de directeur de projet et de chef de mission.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les règles applicables à ces emplois.

NOTATION/EVALUATION

Article 16 – loi du 26 janvier 1984.

Alinéa 1 – « le pouvoir de fixer les notes et appréciations générales exprimant la valeur professionnelle des fonctionnaires... » est exercé par l'autorité territoriale au vu des propositions du directeur des services de la collectivité ou de l'établissement »

Alinéa 2 – les CAP ont connaissance des notes et appréciations...

Objectifs de la mesure :

1 – Il s'agit de renforcer la dimension managériale de la gestion des ressources humaines au sein des collectivités territoriales en introduisant le principe novateur de l'évaluation des fonctionnaires et de reformer le système de notation qui en découle, en conséquence, elle a pour objet :

- ❑ d'instituer la procédure d'évaluation des fonctionnaires territoriaux
- ❑ de simplifier les procédures de notation et d'avancement
- ❑ de mieux reconnaître les fonctionnaires dont les compétences professionnelles sont avérées.

2 – Il est souhaitable que les titulaires du pouvoir de notation aient un lien hiérarchique aussi direct que possible avec les agents notés et de consacrer la responsabilité de deux qui dirigent effectivement les services. Dans les collectivités importantes, cette mesure prendrait en compte la réalité et légaliserait aussi une pratique nécessaire.

L'article 16 complété comme suit :

- ❑ les modes et applications générales exprimant la valeur professionnelle dans les conditions définies à l'article 17 du titre I du statut général s'effectue à partir d'une évaluation annuelle.

Le pouvoir de notation et d'appréciation est exercé par l'autorité territoriale au vu des propositions du directeur des services de la collectivité ou de l'établissement. L'autorité territoriale peut déléguer cette compétence au directeur général des services de la collectivité ou de l'établissement.

AVANCEMENT D'ECHELON

AVANCEMENT DE GRADE

1) Avancement d'échelon : article 78

Objectif de la mesure :

1 - Permettre de mieux reconnaître la valeur professionnelle des fonctionnaires territoriaux

- Améliorer, simplifier le système d'avancement d'échelon
- Instaurer un système modulé d'avancement au lieu et place des avancements mini/maxi

2 – de reconnaître le rôle des directeurs généraux des services des grandes collectivités.

L'article 78 est modifié comme suit :

L'alinéa 2 est supprimé et remplacé :

« Au vu de la notation, il est attribué aux fonctionnaires de chaque cadre d'emplois des réductions ou des majorations par rapport à l'ancienneté moyenne exigée par le statut particulier pour accéder d'un échelon à l'échelon supérieur.

L'avancement d'échelon est prononcé par l'autorité territoriale au vu des propositions du directeur général des services. Celle-ci peut déléguer cette compétence au directeur général des services ».

2) Avancement de grade

Article 79 – loi du 26 janvier 1984

- Modification de conséquence à l'instauration d'une procédure d'évaluation.

A la fin du 1° est ajouté :

« Par appréciation de la valeur professionnelle des agents (application de l'article 76).

Article 80 :

L'avancement est prononcé par l'autorité territoriale au vu des propositions du directeur général des services.

Il peut lui déléguer cette compétence au directeur général des services.

AGENTS NON TITULAIRES

Pour tenir compte du droit communautaire, il convient de fixer une limite aux contrats à durée déterminée et de fixer les conditions dans lesquelles les collectivités locales pourront engager des agents en contrat à durée indéterminée.

- S'agissant du 3^o alinéa de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984, qui renvoie à l'article 4 de la loi du 11 janvier 1984, les nouvelles dispositions devront être applicables aux collectivités locales.

Elles prévoient une limite maximale de 3 ans aux divers renouvellements de C.D.D. Le 1^{er} C.D.D. ne pouvant pas excéder 18 mois.

En second lieu, elle fixe les cas des dérogations, où il pourra être conclu des C.D.I. au-delà des C.D.D. de 3 ans.

Enfin, elle prévoit les cas où les contrats des agents en fonction pourra être reconduits de manière indéterminée.

- S'agissant du 4^o alinéa (agents non titulaires dans les communes de – de 1 000 habitants sur des emplois à temps non complet inférieur à 17 h 30).

Les limites retenues pour les agents à temps complet devront s'appliquer.