

N° 689

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 septembre 2015

PROPOSITION DE LOI

tendant à **modifier les dispositions relatives aux centres de gestion de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale,**

PRÉSENTÉE

Par MM. Alain VASSELLE, Robert LAUFOAULU, Alain MILON, Patrick CHAIZE, Jean BIZET, Mme Marie-Hélène DES ESGAULX, M. Didier MANDELLI, Mme Dominique ESTROSI SASSONE, MM. François COMMEINHES, Roger KAROUTCHI, Francis DELATTRE, Louis PINTON, Mmes Catherine DEROUCHE, Élisabeth LAMURE, MM. Marc LAMÉNIÉ, Gérard CÉSAR, Jean-François MAYET, Mme Jacky DEROMEDI, MM. Michel HOUEL, Cyril PELLEVAL, Mme Corinne IMBERT, MM. François-Noël BUFFET, Antoine LEFÈVRE, Daniel LAURENT, Mme Catherine TROENDLÉ, MM. Jean-Marie MORISSET, Xavier PINTAT, Joël GUERRIAU et Jean-Claude LUCHE,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La loi charge les centres de gestion (CDG) d'assurer une partie de la gestion des ressources humaines des collectivités territoriales. Les CDG sont garants de l'application du statut de la fonction publique territoriale. Ils sont organisateurs ou acteurs du dialogue social, conseils des élus et des agents, prestataires de services mutualisés.

La mise en œuvre de la nouvelle carte régionale, l'évolution des départements, les transferts de compétences, la rationalisation de la carte intercommunale sont autant d'évolutions territoriales qui modifient les attentes des élus et des agents. Le contexte social et institutionnel implique des fusions, des transferts d'agents...

Le renforcement de l'intercommunalité, la constitution de métropoles et de communes nouvelles vont concentrer l'emploi autour d'employeurs fortement structurés. Les instances de gestion de la fonction publique territoriale, héritières d'une logique de coopération intercommunale entre des collectivités fortement dispersées, doivent aujourd'hui s'adapter afin de poursuivre leur vocation : appliquer de façon homogène le statut de la fonction publique sur l'ensemble du territoire national.

Tel est l'objet de cette proposition de loi qui vise à modifier les dispositions relatives aux centres de gestion et à la carrière des agents de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Les missions confiées aux centres de gestion nécessitant une organisation à un niveau supra départemental sont élargies.

Les centres de gestion assurent une mission générale d'information sur l'emploi public territorial. Ils sont aujourd'hui en mesure de présenter une analyse fine et détaillée du marché de l'emploi territorial de leur ressort géographique.

La création d'observatoires régionaux de l'emploi territorial répond à un triple objectif :

- repositionner à l'échelle régionale des diagnostics départementaux de l'emploi territorial ;

- améliorer la connaissance des bassins d'emploi régionaux et leurs caractéristiques ;

- réaliser des études thématiques en matière de gestion des ressources humaines afin d'anticiper les évolutions du marché de l'emploi territorial et d'aider les décideurs locaux (**article 3**).

Chaque observatoire régional de l'emploi appuie également les centres de gestion départementaux d'une même région dans la réalisation de conférences régionales de l'emploi.

Les centres de gestion s'organisent à un niveau au moins régional pour assurer les missions de gestion des agents de catégories A et B (organisation des concours et examens professionnels, publicité des créations et vacances d'emploi, prise en charge des fonctionnaires momentanément privés d'emploi (FMPE), reclassement des agents devenus inaptes, le fonctionnement des conseils de discipline de recours).

Cette coordination permet d'assurer :

- une homogénéité des pratiques de gestion des agents au sein de plusieurs départements ;

- des économies d'échelle concernant la gestion des agents.

En raison de leur expertise sur les questions de ressources humaines et de leur capacité confirmée à collaborer ensemble, la mutualisation de la gestion des agents, au moins au niveau régional, doit s'étendre aux agents de catégorie B qui représentent 13,5 % de l'effectif territorial (**article 3**).

En élargissant le champ des missions obligatoires des CDG, les services rendus sont mutualisés, ce qui impacte directement la gestion des effectifs dans les collectivités. Sont ainsi confiées aux centres de gestion :

- la gestion administrative des comptes épargne-temps (CET) ;

- la tenue du dossier individuel de chaque agent titulaire ou non titulaire (**article 8**).

Le secrétariat des commissions consultatives paritaires relèverait également de la compétence des centres de gestion (**article 8**).

Le socle commun de missions, ouvert aux collectivités non affiliées, étant indissociable, dans un esprit de mutualisation des ressources et des moyens, il est plus efficace de rendre obligatoire l'adhésion pour les collectivités non affiliées (**articles 6 et 7**). Ce socle reprend également les missions d'ores et déjà exercées pour le compte des collectivités (bourse de l'emploi, gestion des FMPE), le secrétariat du conseil de discipline de recours et l'exercice exclusif des concours.

L'application de la réforme territoriale a provoqué un effet de seuil pour certains établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en augmentant leurs effectifs au-delà de 350 agents. La désaffiliation de ces EPCI employant plus de 350 fonctionnaires du fait de la réforme territoriale, serait contraire à la mutualisation. Afin de garantir les effets positifs de cette mutualisation dans la gestion des ressources humaines, il est nécessaire de revoir les conditions de désaffiliation en soumettant le retrait à l'accord explicite des collectivités et établissements déjà affiliés de manière analogue à l'admission ou le retrait des communes au sein d'un établissement public de coopération intercommunale (**article 5**).

L'abaissement du seuil d'affiliation à 300 fonctionnaires pour les communes appartenant à une communauté de communes à taxe professionnelle unique est supprimé (**article 5**).

Le recentrage des services de l'État, ces dernières années, sur leurs priorités a également contribué à ce que les collectivités territoriales (notamment les petites et moyennes, celles situées en milieu rural, mais également les intercommunalités nouvellement créées) soient de plus en plus démunies et se tournent naturellement vers les centres de gestion pour obtenir l'assistance dont elles ont besoin.

Le champ des missions facultatives exercées par les centres de gestion à la demande des collectivités est étendu à l'assistance administrative, organisationnelle et de gestion pour les accompagner dans les domaines tels le conseil juridique, l'informatique, le conseil organisationnel, la documentation, l'archivage... (**article 9**).

Les agents affectés aux missions facultatives apportent leur expertise sur des champs professionnels souvent spécialisés. Pour répondre à une demande constante des collectivités locales, la mise à disposition de fonctionnaires sur des missions permanentes auprès des collectivités du ressort du centre de gestion est élargie aux agents non titulaires (**article 9**).

La création du Centre national de coordination, reprenant les missions de la Fédération, est indispensable afin de garantir l'homogénéité des niveaux de prestations et la cohérence de l'action des établissements sur l'ensemble du territoire national (**article 2**).

Cette instance fonctionnerait totalement à coût constant, le financement n'émanant d'ailleurs que des cotisations des centres de gestion.

Les missions de cet établissement seraient limitées à :

- Coordonner l'organisation des concours et des examens ;
- Mettre à disposition une plateforme d'inscription nationale aux concours/examens professionnels ;
- Lever la cotisation concours évaluée à 0,07 % de la masse salariale directement auprès des employeurs locaux et la distribuer aux CDG coordonnateurs au prorata de leurs dépenses (**article 5**) ;
- Consolider les informations des bourses de l'emploi dans un portail de l'emploi territorial ;
- Assurer la mise à disposition d'un fichier national des fonctionnaires momentanément privés d'emploi de catégorie A ;
- Organiser la conférence nationale de l'emploi territorial ;
- Représenter les CDG auprès des pouvoirs publics et prendre position sur les projets de textes législatifs et réglementaires concernant la fonction publique territoriale ;
- Établir une concertation et des échanges étroits et permanents entre les centres de gestion pour la mise en œuvre de leurs compétences et le développement de leurs missions ;
- Être une instance de liaison et de représentation avec tous les partenaires institutionnels des centres de gestion afin de développer avec eux des actions de coopération ;
- Promouvoir la fonction publique territoriale et centraliser les informations intéressant les agents.

Les collectivités territoriales jouent un rôle de plus en plus important dans la mise en œuvre des politiques sociales, sanitaires et de santé. Pour conduire à bien ces politiques, les collectivités territoriales ont recours à des agents qui, le plus généralement, relèvent, sur un plan statutaire, des filières sociale, médico-sociale et médico-technique. À la pénurie de certaines compétences s'ajoute une répartition inégale de celles-ci sur

l'ensemble du territoire. Pour pallier les difficultés dans ce secteur, les collectivités ont souvent recours à des contractuels.

L'accès à ces concours étant déjà conditionné par la détention d'un titre justifiant de l'accomplissement d'un nombre parfois important d'années d'études, il apparaît superflu d'imposer deux épreuves. Pour garantir l'accès à l'emploi titulaire dans les filières sociale, médico-sociale et médico-technique, le recrutement direct sur titre est autorisé pour les cadres d'emplois correspondant aux professions réglementées pour lesquels aucune possibilité de concours interne ou de promotion n'est ouverte (**article 11**).

Concernant la carrière des agents territoriaux, les dernières dispositions permettent d'anticiper les problèmes parfois posés par l'allongement de la vie professionnelle.

Dès le quatrième mois d'arrêt, le fonctionnaire est autorisé à bénéficier de l'octroi d'un temps partiel thérapeutique afin de favoriser une reprise des fonctions aménagée dans un délai plus court sans avoir à allonger inutilement le congé de maladie (**article 12**).

Afin de répondre au principe général du droit au reclassement posé par le juge administratif, celui-ci considérant que pèse sur les employeurs locaux une exigence de maintien dans l'emploi avant de prendre toute mesure privant l'agent de droits à rémunération, et de permettre aux agents de bénéficier d'une formation, il est créé un congé de reclassement (**article 12**). Pendant cette période l'agent serait en position d'activité et pourrait ouvrir droit à une formation de reconversion professionnelle ce que n'autorise pas la position de disponibilité d'office.

Un entretien « bilan de carrière » dans les dix premières années d'exercice d'un métier dit « pénible », permettra d'examiner attentivement les possibilités d'évolution professionnelle des agents et de prévenir des situations éventuelles d'inaptitude au travail ou d'invalidité (**article 13**). L'objectif est d'envisager pour ces agents une reconversion professionnelle offrant ainsi une « deuxième carrière » sur d'autres métiers, moins pénibles.

Les fonctionnaires momentanément privés d'emploi qui sont pris en charge peuvent différer leurs départs à la retraite jusqu'au moment où ils atteignent la limite d'âge. Afin de responsabiliser les agents dans une recherche active d'un nouvel emploi, la prise en charge cessera dès que l'agent remplit les conditions minimales pour le départ en retraite (**article 14**).

Enfin, il est proposé que tous les contrats à durée indéterminée puissent relever de la commission consultative paritaire (CCP) (**article 15**).

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

À la première phrase du troisième alinéa de l'article 13 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, les mots : « au IV de l'article 23 » sont remplacés par les mots : « au III de l'article 23 ».

Article 2

- ① Après l'article 13 de la même loi, il est inséré un article 13-1 ainsi rédigé :
- ② « Le Centre national de coordination des centres de gestion est un établissement public à caractère administratif qui regroupe l'ensemble des centres de gestion mentionnés aux articles 13, 17 et 18.
- ③ « Il est dirigé par un conseil d'administration composé de vingt-cinq représentants des centres de gestion, élus par les présidents de ceux-ci.
- ④ « Le conseil d'administration élit, en son sein, son président et quatre vice-présidents.
- ⑤ « Le Centre national de coordination des centres de gestion est chargé des missions suivantes :
- ⑥ « 1° La coordination des centres de gestion. Il leur apporte une assistance technique et juridique et élabore des outils pour répondre à leurs besoins et à ceux des collectivités en matière de ressources humaines ;
- ⑦ « 2° La coordination de l'organisation, pour l'ensemble des collectivités et des établissements publics mentionnés à l'article 2, des opérations de concours et examens professionnels programmées par les centres de gestion, la gestion d'une plateforme unique d'inscription, ainsi que la publicité des listes d'aptitude ;
- ⑧ « 3° L'organisation en lien avec les centres de gestion coordonnateurs de la conférence nationale, prévue à l'article 27-1 ;
- ⑨ « 4° La consolidation, dans un portail national de l'emploi, des informations des bourses de l'emploi gérées par les centres de gestion ;

- ⑩ « 5° La promotion de la fonction publique et de ses agents ainsi que la gestion de l'observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale. Les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont tenus de fournir les documents et les renseignements demandés par le centre national dans le cadre des travaux statistiques et d'études qu'il conduit ;
- ⑪ « 6° L'élaboration et la gestion d'un fichier national des fonctionnaires momentanément privés d'emplois ;
- ⑫ « 7° Le recensement des concours et examens professionnels d'accès aux cadres d'emplois de catégories A et B relevant des filières administrative, technique, culturelle, sportive, d'animation, de la police municipale, organisés par les centres de gestion et la répartition aux centres coordonnateurs de la contribution versée par les collectivités territoriales et établissements publics mentionnés à l'article 2 ;
- ⑬ « 8° La gestion de ses personnels.
- ⑭ « Il est tenu de communiquer les vacances et les créations d'emplois des catégories A, B et C auxquelles il procède au centre de gestion mentionné à l'article 18.
- ⑮ « Les ressources du Centre national de coordination des centres de gestion sont constituées par :
- ⑯ « a) Une cotisation obligatoire versée par chaque centre de gestion ;
- ⑰ « b) Le produit de la contribution financière versée par les collectivités territoriales et établissements publics mentionnés à l'article 2 en application de l'article 22-1 ;
- ⑱ « c) Les remboursements du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée ;
- ⑲ « d) Les redevances pour prestations de services ;
- ⑳ « e) Les dons et legs ;
- ㉑ « f) Les subventions ;
- ㉒ « g) Les emprunts affectés aux opérations d'investissement ;
- ㉓ « h) Les produits divers.
- ㉔ « Le conseil d'administration vote le taux de la cotisation dans la limite d'un taux fixé par la loi et qui ne peut excéder 1 %. Son assiette est

constituée, pour chaque centre de gestion, du produit de la cotisation reçue des collectivités territoriales et établissements publics qui leur sont affiliés. Le conseil d'administration peut moduler le taux de la cotisation en fonction du montant de l'assiette de cotisation de chaque centre de gestion.

- ②⑤ « Le contrôle administratif du Centre national de coordination des centres de gestion est exercé, dans les conditions prévues au chapitre I^{er} du titre III du livre I^{er} de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales, par le représentant de l'État dans le département où est situé le siège du centre. Le représentant de l'État met en œuvre les procédures de contrôle budgétaire suivant les modalités prévues au chapitre II du titre I^{er} du livre VI de la première partie du même code.
- ②⑥ « La Cour des comptes juge les comptes et assure le contrôle de la gestion du Centre national de coordination des centres de gestion.
- ②⑦ « Par dérogation aux articles L. 1617-1 et L. 3241-1 dudit code, le comptable du Centre national de coordination des centres de gestion est un agent comptable nommé par le ministre chargé du budget, après information préalable du conseil d'administration.
- ②⑧ « Un décret en Conseil d'État détermine les modalités d'application du présent article et fixe notamment le régime administratif, financier et comptable du Centre national de coordination des centres de gestion. »

Article 3

- ① L'article 14 de la même loi est ainsi modifié :
- ② 1° Après le sixième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ③ « Le centre coordonnateur perçoit du centre national mentionné à l'article 13-1 une part de la contribution versée par les collectivités territoriales et les établissements publics mentionnés à l'article 2, pour l'organisation des concours et examens professionnels d'accès aux cadres d'emplois de catégories A et B relevant des filières administrative, technique, culturelle, sportive, d'animation et de la police municipale. Cette part correspond aux dépenses engagées par les centres de gestion de sa région ou interrégion. Le centre coordonnateur répartit ensuite cette somme entre les centres de gestion, de sa région ou interrégion, en fonction de leurs dépenses. »
- ④ 2° Aux 1°, 2°, 3° et 4°, les mots « de catégorie A » sont remplacés par les mots « de catégories A et B » ;

- ⑤ 3° Après le 5°, il est inséré un 6° ainsi rédigé :
- ⑥ « 6° La gestion de l'observatoire régional de l'emploi. »

Article 4

L'article 14-1 de la même loi est abrogé.

Article 5

- ① L'article 15 de la même loi est ainsi modifié :
- ② 1° La deuxième phrase du premier alinéa est supprimée ;
- ③ 2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :
- ④ « Le retrait est subordonné au consentement de l'organe délibérant du centre de gestion et de la collectivité concernée ainsi qu'à l'accord des organes délibérants des collectivités et établissements publics affiliés, exprimé dans les conditions de majorité requises pour l'affiliation volontaire. L'organe délibérant de chaque collectivité et établissement public dispose d'un délai de trois mois, à compter de la notification de la délibération de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement souhaitant se retirer, pour se prononcer sur le retrait envisagé. À défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée défavorable. Le retrait prend effet au 1^{er} janvier de l'année suivant la délibération de l'organe délibérant de la collectivité concernée. »

Article 6

- ① Le premier alinéa de l'article 22 de la même loi est ainsi modifié :
- ② 1° À la deuxième phrase, les mots : « au IV » sont remplacés par les mots : « au III » et les mots : « dont elles ont demandé à bénéficier » sont supprimés ;
- ③ 2° Après la même deuxième phrase, est insérée une phrase ainsi rédigée :
- ④ « les centres de gestion bénéficient d'une contribution versée par le centre coordonnateur dans les conditions définies à l'article 22-1.» ;
- ⑤ 3° À la dernière phrase, les mots : « la contribution » sont remplacés par les mots : « les contributions ».

Article 7

- ① L'article 22-1 de la même loi est ainsi rédigé :
- ② « *Art. 22-1.* – Les charges résultant, pour chaque centre de gestion, des missions énumérées aux 1°, 5° et 6° du II de l'article 23 sont financées par une contribution spécifique versée par les collectivités et établissements publics mentionnés à l'article 2 de la loi n° 84-116 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, dans la limite d'un taux fixé par la loi.
- ③ « Cette contribution, versée au centre national de coordination des Centres de gestion, est assise sur la masse des rémunérations versées aux agents relevant de la collectivité ou de l'établissement telles qu'elles apparaissent aux états liquidatifs mensuels ou trimestriels dressés pour le règlement des charges sociales dues aux organismes de sécurité sociale.
- ④ « Le taux de la contribution est fixé par le conseil d'administration du centre national de coordination des centres de gestion dans la limite de 0,07 %.
- ⑤ « Le centre national de coordination des centres de gestion répartit annuellement le montant de la contribution entre les centres coordonnateurs, en fonction des dépenses engagées par chaque centre de gestion dans des conditions fixées par décret. »

Article 8

- ① L'article 23 de la même loi est ainsi modifié :
- ② 1° Le II est complété par trois alinéas ainsi rédigés :
- ③ « 17° la tenue du dossier individuel de chaque agent titulaire et non titulaire ; »
- ④ « 18° Le secrétariat des commissions consultatives paritaires prévues à l'article 136 ; »
- ⑤ « 19° La gestion administrative des comptes épargne temps. » ;
- ⑥ 2° Le III est ainsi rédigé :
- ⑦ « III. – Les centres de gestion assurent pour l'ensemble des collectivités et des établissements mentionnés à l'article 2 les missions énumérées aux 1°, 2°, 3°, 5°, 6°, 8°, 9° *bis*, 9° *ter*, 14 du II du présent article. » ;

- ⑧ 3° Le IV est supprimé.

Article 9

- ① L'article 25 de la même loi est ainsi modifié :

- ② 1° Le premier alinéa est ainsi rédigé :

- ③ « Les centres de gestion peuvent assurer toutes tâches ou assistances, administratives, organisationnelles ou de gestion, à la demande des collectivités et établissements. » ;

- ④ 2° Au deuxième alinéa, les mots : « des fonctionnaires » sont remplacés par les mots : « des agents ».

Article 10

- ① L'article 26 de la même loi est ainsi modifié :

- ② 1° Les deux premiers alinéas sont supprimés ;

- ③ 2° Au début de la première phrase du quatrième alinéa, les mots : « En l'absence d'une convention passée en application du premier alinéa, » sont supprimés.

Article 11

- ① Après le d de l'article 38 de la même loi, il est inséré un d *bis* ainsi rédigé :

- ② « d *bis*) Pour les cadres d'emplois correspondant aux professions réglementées lorsque le statut particulier le prévoit ; ».

Article 12

- ① L'article 57 de la même loi est ainsi modifié :

- ② 1° Au début du premier alinéa du 4° *bis*, les mots : « Après six mois consécutifs » sont remplacés par les mots : « Après trois mois consécutifs » ;

- ③ 2° Après le 4° *bis*, il est inséré un 4° *ter* ainsi rédigé :

- ④ « 4° *ter* A un congé de reclassement. Le fonctionnaire conserve l'intégralité de son traitement pendant un an. L'intéressé conserve, en outre, ses droits à la totalité du supplément familial de traitement et de l'indemnité de résidence.
- ⑤ « Sur demande de l'intéressé, l'administration a la faculté, après avis du comité médical, de maintenir en congé de reclassement le fonctionnaire pour une durée supérieure. »

Article 13

- ① L'article 76-1 est ainsi rétabli :
- ② « *Art. 76-1.* – L'agent exerçant un métier pénible doit avoir un entretien de bilan de carrière, à l'issue de dix années d'exercice de ce métier, avec son supérieur hiérarchique direct.
- ③ « Cet entretien doit permettre d'examiner les possibilités d'évolution professionnelle de l'agent et de prévenir des situations d'inaptitude au travail ou d'invalidité. L'objectif est d'envisager pour cet agent une éventuelle reconversion professionnelle, des dispositifs de formation adaptés et des points d'étape au cours de sa vie professionnelle.
- ④ « Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article. »

Article 14

- ① Après le deuxième alinéa du II de l'article 97 de la même loi, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Lorsque le fonctionnaire pris en charge remplit les conditions minimales pour le départ en retraite, il est mis à la retraite d'office. »

Article 15

- ① L'article 136 de la même loi est ainsi modifié :
- ② 1° À la fin du dernier alinéa, la référence : « de l'article 3-3 » est remplacée par les références : « des articles 3, 3-1, 3-2, 3-3 » ;

- ③ 2° Sont ajoutés deux alinéas ainsi rédigés :
- ④ « Lorsque l'affiliation n'est pas obligatoire, la collectivité peut à la date de son affiliation se réserver d'assurer elle-même le fonctionnement des commissions consultatives paritaires.
- ⑤ « Il est possible par délibérations concordantes, de créer une commission consultative paritaire unique compétente à l'égard des agents titulaires de la collectivité et de ses établissements. »

Article 16

Les éventuelles conséquences financières résultant pour l'État de la présente proposition de loi sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.