

RAPPORT

AU

MINISTRE DE LA FONCTION PUBLIQUE, DE LA REFORME DE L'ETAT

ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

**LES INSTITUTIONS
DE LA
FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE**

Juin 2003

**JEAN COURTIAL
MAÎTRE DES REQUÊTES AU CONSEIL D'ETAT**

Paris, le 30 juin 2003

CONSEIL D'ETAT

Monsieur le ministre,

Vous m'avez demandé de réfléchir aux attributions, à l'organisation et au fonctionnement des institutions de gestion et de formation de la fonction publique territoriale et d'animer un groupe de travail en vue de vous faire des propositions de réforme sur plusieurs points que votre lettre de mission énumère.

L'objet de cette mission est au cœur de la confrontation difficile entre une fonction publique territoriale de carrière, gouvernée par les principes d'égalité et d'unité, dotée de statuts nationaux, et le principe de libre administration des collectivités locales. La première implique certaines règles d'organisation et de fonctionnement qu'il incombe à des institutions communes aux collectivités et établissements employeurs de faire vivre, des institutions dont le rôle, parfois même l'existence, sont contestés au nom d'une certaine idée du second.

Le dispositif actuel, avec ses qualités et ses insuffisances, est le résultat empirique de tiraillements contradictoires multiples toujours à l'œuvre, y compris au sein du groupe de travail, qui a néanmoins toujours fait preuve d'un esprit collectif très constructif. J'éprouve à l'égard de chacun des membres de ce groupe une profonde gratitude.

Les propositions de ce rapport procèdent d'une recherche obstinée du point d'équilibre entre la logique de la fonction publique de carrière et celle de libre administration. Elles forment un projet d'ensemble que j'espère cohérent. Elles tendent, autant que faire se peut, à la simplicité et à la clarté pour les utilisateurs, qu'ils soient élus, fonctionnaires ou candidats fonctionnaires.

Ce rapport préconise de distinguer clairement l'exercice des fonctions de gestion collective de la formation.

Il suggère que les missions de gestion collective soient attribuées à des centres de gestion regroupant l'ensemble des employeurs publics territoriaux. Pour répondre efficacement aux besoins au niveau géographique le plus pertinent, les centres départementaux de gestion, tout en conservant leur autonomie, seraient organisés, sur une base contractuelle encadrée par la loi, en réseaux régionaux ou interrégionaux, certains centres assurant une fonction de chef de file pour assurer la mutualisation de certaines missions à un niveau supra-départemental.

Il est aussi envisagé de régionaliser les structures du centre national de la fonction publique territoriale et d'attribuer aux structures régionales l'ensemble des fonctions opérationnelles dévolues à cette institution. Le rôle de l'entité nationale du centre serait redéfini.

La coordination nécessaire en matière de concours, d'emploi et de formation serait assurée au niveau régional ou interrégional par une conférence régionale ou interrégionale de l'emploi public territorial.

L'institution d'un comité de coordination de la fonction publique territoriale, un peu à l'image du comité des finances locales, permettrait de régler autrement la question de la cohésion nationale de cette fonction publique.

Ce rapport propose, enfin, de modifier, dans le sens d'une plus grande transparence, les modes de financement tant des missions de gestion collective que de formation.

Compte tenu de la brièveté du délai imparti pour la remise du rapport, le groupe de travail et le rapporteur se sont concentrés sur l'architecture et la régulation du système institutionnel, la répartition des missions de gestion collective et de formation et le financement. D'autres questions plus ponctuelles, comme la mutualisation des politiques sociales, n'ont pu être sérieusement abordées.

Plutôt que des propositions détaillées, ce sont des orientations de réforme qui ont été définies. Non seulement parce que nous avons manqué de temps pour être plus précis, mais aussi en raison d'une retenue volontaire de la part de techniciens devant les aspects les plus politiques des sujets examinés.

J'espère néanmoins que ce rapport, si incomplet et imparfait qu'il soit, répondra, au moins en partie, à vos attentes.

Je vous prie de bien vouloir agréer, Monsieur le ministre, l'expression de ma haute considération.

Jean COURTIAL
Maître des requêtes au Conseil d'Etat

S O M M A I R E

INTRODUCTION	3
1. PREMIERE PARTIE : EXAMEN CRITIQUE DU DISPOSITIF ACTUEL DE FORMATION ET DE GESTION COLLECTIVE DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE	6
1.1 - EXAMEN CRITIQUE DU DISPOSITIF	6
1.1.1 - UN PEU D'HISTOIRE ...	6
1.1.2 - LE CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE	7
1.1.3 - LES CENTRES DE GESTION	9
1.2 - LA PERCEPTION DU DISPOSITIF PAR LES USAGERS	10
1.2.1 – UN SYSTÈME TROP COMPLEXE	10
1.2.2 – UNE CRÉDIBILITÉ ATTEINTE	11
1.2.3 – UN FINANCEMENT CRITIQUÉ	11
1.2.4 - UNE CONCEPTION MAL ASSUMÉE DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE	12
2. DEUXIEME PARTIE : PROPOSITIONS DE REFORME	13
2.1 - PROPOSITION N° 1 : ASSUMER LA DIMENSION COLLECTIVE DE LA GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE : REVOIR L'ASSISE DES CENTRES DE GESTION	14
2.2 - PROPOSITION N° 2 : CRÉER LES CONDITIONS D'UNE MUTUALISATION DE MISSIONS DE GESTION COLLECTIVE AU NIVEAU PERTINENT : ORGANISER LES CENTRES DE GESTION EN RESEAU AU NIVEAU RÉGIONAL OU INTERRÉGIONAL	16
2.3 - PROPOSITION N° 3 : ADAPTER LES STRUCTURES ET LE FONCTIONNEMENT DU CENTRE NATIONAL DE LA FORMATION PUBLIQUE TERRITORIALE A SON ENVIRONNEMENT	19
2.4 - PROPOSITION N° 4 : SÉPARER LES MISSIONS DE GESTION COLLECTIVE DE LA FORMATION	21

2.5 - PROPOSITION N° 5 : CLARIFIER L'ORGANISATION DES CONCOURS	22
2.6 - PROPOSITION N° 6 : CLARIFIER L'ORGANISATION DU SERVICE DE L'EMPLOI TERRITORIAL	24
2.7 - PROPOSITION N° 7 : REVOIR LES MODES DE FINANCEMENT DES FONCTIONS DE GESTION COLLECTIVE ET DE FORMATION	25
2.8 - PROPOSITION N° 8 : COORDONNER L'ORGANISATION DES CONCOURS, LE SERVICE DE L'EMPLOI ET LA FORMATION AU NIVEAU PERTINENT: CRÉER DES CONFÉRENCES RÉGIONALES DE L'EMPLOI PUBLIC	28
2.9 - PROPOSITION N° 9 : RÉGLER AUTREMENT LA QUESTION DE LA COHESION NATIONALE DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE	29
3. ANNEXES	31
ANNEXE I : LETTRE DE MISSION	
ANNEXE II : COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL	
ANNEXE III : CONSULTATIONS	

INTRODUCTION

La fonction publique territoriale aura bientôt vingt ans. Son existence n'est plus aujourd'hui véritablement remise en cause. Elus ou fonctionnaires, la plupart le disent, certains avec force : la fonction publique territoriale, « ça marche ». Ce qui ne veut pas dire que tout est pour le mieux.

L'idée d'une fonction publique territoriale de carrière, dotée de statuts nationaux, sous-ensemble d'un système plus vaste que gouvernent les principes d'unité et d'égalité dans l'accès aux emplois publics et dans le déroulement de la carrière est pourtant, par nature, difficilement conciliable avec le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales et la multiplicité des employeurs.

La première construction statutaire de 1984, transposant dans la fonction publique territoriale les schémas de la fonction publique de l'Etat, ne prenait pas suffisamment en considération le principe de libre administration. Elle organisait l'encadrement de l'autonomie de gestion de multiples exécutifs locaux exerçant leur autorité sur des effectifs de taille et de structure variables au moyen d'un double dispositif institutionnel de gestion et de formation. Des centres de gestion répartis sur trois niveaux, départemental, régional et national, mais auxquels n'étaient tenus de s'affilier que les communes et leurs établissements publics employant moins de 200 agents de catégorie C et D, étaient dotés de larges attributions en vue de garantir l'application du système de la carrière aux agents, respectivement, de catégorie C (et D à l'époque), B et A. L'organisation d'une formation commune à tous les agents se traduisait également par une superposition d'organismes (paritaires). La loi du 12 juillet 1984, dans sa version primitive, créait dans chaque région un établissement public dénommé centre régional de formation et, à l'échelon national, un centre national de formation compétent, notamment, pour organiser des actions de formation en faveur des agents de catégorie A.

Sur le plan strictement statutaire, la loi du 13 juillet 1987 a rééquilibré la construction de 1984 en revitalisant le principe de l'autonomie des autorités territoriales. En substituant à l'organisation en corps l'organisation de la fonction publique territoriale en filières et en cadres d'emplois, elle a permis une gestion décentralisée des personnels. Cette conception novatrice, combinée à la réalité d'une gestion des ressources humaines par des responsables de terrain, s'offre même aujourd'hui en modèle pour l'ensemble de la fonction publique.

En revanche, sur le plan institutionnel, de la gestion collective et de la formation, si la situation a évolué, il apparaît que la contradiction originelle entre la logique de fonction publique et la logique de décentralisation n'a pas encore été surmontée. Sans doute parce que, fondamentalement, sur ce plan, elle n'a pas encore été assumée.

Les lois du 13 juillet 1987 et du 27 décembre 1994 n'ont laissé subsister, en fait d'institutions, qu'un centre national de la fonction publique territoriale présent par ses délégations sur tout le territoire et des centres départementaux ou interdépartementaux de gestion. Mais la répartition, issue de ces lois ou d'autres textes de moindre portée, des missions entre le centre national de la fonction publique territoriale et les centres de gestion, l'organisation de ces institutions, leurs modalités de fonctionnement, leur financement et, d'une manière générale leurs rapports avec leurs usagers, employeurs et agents, sont critiqués. Les critiques, comme cela sera mis en évidence, ne sont pas sans fondement.

Préoccupé par cette situation, le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire m'a demandé d'en prendre la mesure et d'animer un groupe de travail en vue de proposer, après avoir procédé à des consultations de personnes qualifiées en raison des organisations qu'elles représentent ou de leur expérience, les éléments de réforme concernant, principalement, les compétences du centre national de la fonction publique territoriale et des centres de gestes, l'échelon territorial de leurs interventions, l'adaptation de leurs structures et les modalités de leur financement

Le présent rapport est le produit de la mission qui m'a été confiée.

Il a été élaboré en collaboration étroite avec les membres du groupe de travail qui n'ont pas ménagé leur temps et leur énergie. Les débats ont été intenses et approfondis. Ils ont permis de dégager, sur le fond, un large accord sur les objectifs, sur les principes directeurs et, sinon sur tous les points, à tout le moins sur les principales orientations de la réforme qui est proposée. J'exprime à tous les membres du groupe de travail ma profonde gratitude pour la qualité de leur participation et l'état d'esprit dont ils ont fait preuve.

La définition des orientations de réforme proposées doit aussi beaucoup aux personnalités qui ont été entendues ou qui ont fourni une contribution écrite, au nom de l'organisation qu'elles représentent ou en leur nom propre. Certes, sur bien des points, les avis divergent, mais il est encourageant de constater que nombre d'interlocuteurs se rejoignent sur des idées de fond que tentent de traduire les conclusions de ce rapport. Que toutes ces personnalités soient remerciées de leur concours.

Ce rapport, élaboré en trois mois, a un champ limité. Il ne traite que de l'architecture et de la régulation du système institutionnel, de la répartition des missions de gestion collective et de formation et du financement.

D'autres questions ont été abordées, comme celles de la gestion des agents non titulaires, de la mutualisation des politiques sociales, de l'institution d'un compte épargne temps, de la politique de formation initiale et continue, de l'extension de l'offre de prestations de gestion collective, mais, quels que soient leurs rapports avec l'objet de la mission, le temps a manqué pour les approfondir.

La question particulière de la gestion et de la formation des sapeurs pompiers professionnels a été posée mais n'a pas pu être approfondie. Il ressort toutefois de l'étude sommaire qui a été faite que le schéma auquel aboutirait les propositions qui suivent peut parfaitement prendre en compte les spécificités des sapeurs pompiers tant en ce qui concerne le cadre de gestion, avec le recours à la notion de centre de gestion chef de file, qu'en ce qui concerne les concours et la formation.

Il reste à dire un mot de l'esprit dont procède ce travail.

Il ne s'est pas agi ici de toucher aux principes fondamentaux de la fonction publique territoriale ni, naturellement, de porter atteinte au principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales, mais, bien au contraire, de trouver le point d'équilibre entre ces principes.

L'unité de la fonction publique doit être respectée. Dans la perspective d'une poursuite de la décentralisation, il ne serait pas bon que la fonction publique de l'Etat et la fonction publique territoriale évoluent de manière divergente au risque de rendre plus difficiles les transferts de personnels de l'Etat aux collectivités territoriales et, d'une manière générale, la mobilité entre les fonctions publiques.

Pour autant, il convient de donner aussi son plein effet au principe de libre administration, non seulement parce qu'il s'impose en droit, mais aussi parce que l'autonomie de gestion de leurs ressources humaines par les multiples autorités locales est une spécificité et un atout de la fonction publique territoriale qu'il convient de valoriser.

Dans cet esprit, ont été privilégiées les solutions qui reposent sur la responsabilité des autorités locales et qui, conformément au principe de subsidiarité, rattachent les missions à remplir au niveau géographique le plus pertinent.

1. PREMIERE PARTIE

EXAMEN CRITIQUE DU DISPOSITIF ACTUEL DE FORMATION ET DE GESTION COLLECTIVE DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Une analyse critique du dispositif actuel de formation et de gestion collective de la fonction publique territoriale tel qu'il a été institué, c'est à dire de ses règles d'organisation et de fonctionnement ainsi que de répartition des compétences entre les institutions, est indispensable. Mais elle n'est pas suffisante. Il faut aussi prendre en considération les représentations subjectives que se font de ce dispositif les parties prenantes - élus, cadres administratifs, agents - et qui reflètent un besoin de changement que les constatations objectives tirées de l'examen des règles ne peuvent exprimer.

1.1 - EXAMEN CRITIQUE DU DISPOSITIF

1.1.1 - UN PEU D'HISTOIRE ...

Le Législateur de 1984 avait imaginé un dispositif cohérent avec sa vision d'une fonction publique territoriale calquée sur le modèle de la fonction publique de l'Etat. Mais l'architecture à trois niveaux de centres de gestion et à deux niveaux de centres de formation n'a jamais fonctionné telle quelle. Elle a été jugée trop pesante. Il lui a été reproché en outre de porter atteinte à l'autonomie des autorités locales et de coûter trop cher, le financement des différentes strates d'institutions impliquant de lever de multiples cotisations.

La loi « Galland » du 13 juillet 1987 tendait, sur le plan institutionnel, à une simplification des structures. Le centre national de gestion et le centre national de formation ont été fusionnés pour constituer un établissement public unique au niveau national, le centre national de la fonction publique territoriale, auquel ont été confiées à la fois des fonctions de gestion des personnels de catégorie A et de certains agents de catégorie B qui auraient relevé du centre national de gestion si celui-ci n'avait été supprimé - organisation de concours, publicité des créations et vacances d'emplois, prise en charge des incidents de carrière - et la formation de l'ensemble des fonctionnaires territoriaux. Les centres régionaux de gestion avaient déjà été supprimés par une loi antérieure du 22 novembre 1985. La loi « Galland » a également supprimé les centres régionaux de formation.

La loi « Hoeffel » du 27 décembre 1994 n'a pas retouché l'édifice institutionnel désormais composé d'un centre national de la fonction publique territoriale, organisme à gestion centralisée couvrant le territoire par ses délégations interdépartementales, et de centres départementaux (exceptionnellement interdépartementaux) de gestion. Elle a en revanche réaménagé la répartition des compétences des deux structures dans un souci de décentralisation, notamment en matière d'organisation des concours, et renforcé les centres de gestion par l'élargissement de leurs missions et le relèvement du seuil de l'affiliation

obligatoire aux communes et à leurs établissements publics employant moins de 350 fonctionnaires titulaires et stagiaires à temps complet.

Ainsi coexistent aujourd'hui, d'une part, un centre national de la fonction publique territoriale, établissement public national à caractère administratif regroupant l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, dont la mission est la formation, mais qui a été chargé en outre d'attributions de gestion et, d'autre part, des centres départementaux (exceptionnellement interdépartementaux) de gestion, établissements publics locaux à caractère administratif qui regroupent seulement les collectivités et établissements publics qui leur sont affiliés à titre obligatoire ou volontaire.

En définitive, partant de la vision intransigeante de l'unité de la fonction publique que traduisait l'édifice de 1984, le législateur, dans le double souci d'une reconquête de l'autonomie des autorités locales en matière de gestion du personnel et de la recherche d'un allègement des structures et des coûts de fonctionnement, a réhabilité d'une certaine manière les sites du passé dans un contexte nouveau. Le centre national de la fonction publique territoriale a repris l'héritage du centre de formation des personnels communaux et les centres départementaux de gestion celui des syndicats de communes pour le personnel d'avant 1984.

1.1.2 - LE CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Le centre national de la fonction publique territoriale doit sans doute tout autant aux circonstances de sa création – la fusion d'un établissement de formation et d'un établissement de gestion – qu'à celle de s'être trouvé la seule institution nationale disponible, d'avoir été chargé, en sus de ses missions de formation initiale et continue, d'attributions de gestion. Ces dernières sont énumérées à l'article 12-1 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Il s'agit de l'organisation de concours et examens professionnels des fonctionnaires de catégories A et B, de la mise en place et du fonctionnement d'une bourse nationale des emplois, de la publicité des déclarations de vacances des emplois de catégorie A et B, de la prise en charge et de la gestion des fonctionnaires de catégorie A momentanément privés d'emploi et du reclassement des fonctionnaires de catégorie A devenus inaptes à l'exercice de leurs fonctions.

Sans doute le législateur de 1994 a-t-il significativement pris soin de préciser que ces missions sont confiées au centre national « à l'exclusion de toute autre mission », mais il n'en demeure pas moins que l'exercice de fonctions de gestion pour le compte de collectivités décentralisées par un établissement national, de surcroît imprégné de paritarisme, et dont la vocation est la formation, suscite quelques interrogations.

L'on peut tout d'abord se demander si la diversification ainsi imposée au centre national ne nuit pas à son activité de formation. Cette inquiétude est assez souvent exprimée. Je me contenterai ici de faire deux observations. D'une part, des experts ont rapporté que le centre national assurait sa mission de formation initiale et, plus encore, sa mission de formation continue, d'une manière qui ne paraît entièrement satisfaisante*.

*J. Rigaudiat « Pour une modernisation de la fonction publique territoriale » p 26 et s.– R. Schwartz « Rapport sur le recrutement, la formation et le déroulement de carrière des agents territoriaux » - Sur la formation initiale, voir notamment le tout récent rapport de l'inspection du centre national de la fonction publique territoriale. : « Les dispositifs de la formation initiale des cadres A et B de la fonction publique territoriale : constats et propositions d'évolution ».

D'autre part, les modalités de financement du centre national de la fonction publique territoriale concourent à faire d'une partie des missions de formation, en particulier celles de formation continue, une variable d'ajustement. Le centre est principalement financé par une cotisation obligatoire globale versée par les collectivités et établissements employeurs qui ne peut excéder 1 % de la masse des rémunérations versées aux agents. Le centre est naturellement conduit à financer prioritairement les opérations qu'il est légalement tenu d'effectuer, au détriment, le cas échéant, de celles qui revêtent un caractère « moins obligatoire ».

On peut aussi s'interroger sur les conditions du financement des actions de formation. Une cotisation obligatoire ne devrait en principe financer que des actions de formation dispensées dans le cadre d'un monopole de l'établissement public. Or, il n'est pas évident de confier à titre exclusif au centre national de la fonction publique territoriale la réalisation d'actions de formation autres que celles qui sont indissociables de la gestion statutaire, comme la formation initiale avant titularisation. En pratique, d'ailleurs, des collectivités font appel à d'autres partenaires que le centre en matière de formation continue. En tant que dispensateur de prestations de formation continue, le centre apparaît, au regard du droit communautaire, comme une entreprise exerçant une activité économique sur un marché.

L'organisation centralisée du centre national de la fonction publique territoriale pose également un problème. Certes, l'établissement dispose de délégations régionales ou interdépartementales placées sous l'autorité de délégués élus assistés d'un conseil d'orientation. Mais les délégués ne disposent d'aucune délégation de pouvoir autre que celle de prendre les arrêtés d'ouverture des concours et examens professionnels dont l'organisation est de leur ressort. Pour le surplus, le délégué peut seulement recevoir délégation de signature du président de l'établissement « pour faire assurer des actions de formation » (art. 14 de la loi du 12 juillet 1984). Sur le plan financier, les délégués n'ont la qualité d'ordonnateur secondaire que pour les recettes et les dépenses relatives à l'organisation des concours et examens professionnels..

Même si, en pratique, les délégations ont acquis une certaine autonomie en dépit de l'emprise du siège central, l'existence même d'un établissement national centralisé apparaît en soi comme une anomalie dans un contexte de gestion des ressources humaines par des autorités décentralisées.

Le paritarisme baroque du centre national de la fonction publique territoriale laisse perplexe. La Cour des comptes s'est récemment étonnée de la contradiction entre les dispositions du deuxième alinéa de l'article 12 de la loi du 26 janvier 1984, aux termes desquelles le centre « est dirigée par un conseil d'administration paritairement composé de représentants des collectivités territoriales et de représentants des organisations syndicales de fonctionnaires territoriaux » et les dispositions introduites par la loi du 27 décembre 1994 qui ont limité la participation au scrutin, pour toute une série de questions mentionnées à l'article 12-1 de la même loi ainsi que le vote du taux de la cotisation et du budget, aux seuls représentants des collectivités.

1.1.3 - LES CENTRES DE GESTION

S'agissant des centres de gestion, quelques observations me paraissent devoir être faites.

La première est suscitée par les conditions d'affiliation. Ces établissements publics locaux ne regroupent que les collectivités et établissements qui leur sont affiliés à titre obligatoire ou volontaire en application des dispositions de l'article 15 de la loi statutaire du 26 janvier 1984. Or, en vertu de ces dispositions, ne sont obligatoirement affiliés que les communes et leurs établissements publics qui emploient moins de 350 fonctionnaires titulaires et stagiaires à temps complet. Si les autres employeurs publics territoriaux peuvent s'affilier volontairement, ce n'est pas de droit ; ils peuvent tout aussi bien rester en dehors.

La gestion collective paraît avoir été conçue dans l'esprit de ce que faisaient les anciens syndicats intercommunaux de gestion des personnels communaux alors que, pourtant, le contexte a radicalement changé. Sans doute faut-il offrir aux collectivités et établissements dépourvus des moyens suffisants un service particulier en vue de la gestion de la carrière de leurs agents, notamment la tenue de dossier de fonctionnaires, une mutualisation des organismes paritaires, etc... mais la création d'une fonction publique territoriale de carrière a eu aussi pour conséquence que certaines opérations de la gestion de cette fonction publique doivent nécessairement, quel que soit l'employeur, être accomplies dans un cadre collectif. L'organisation de concours, de certains concours à tout le moins, le fonctionnement d'un service de l'emploi, la tenue des conseils de discipline de recours, la prise en charge de fonctionnaires victimes d'incidents de carrière nécessitent un cadre collectif. Et, en pratique, il peut être intéressant, même pour des collectivités à gros effectifs, de recourir à une institution de gestion collective pour l'accomplissement de missions qu'elles pourraient effectuer en régie. Ainsi, si ces collectivités sont en droit d'organiser certains concours, elles ont tendance à solliciter, selon le cas, les centres de gestion ou le centre national de la fonction publique territoriale. En d'autres termes, il est anormal que les « non affiliés » soient à la fois institutionnellement « en dehors » tout en étant nécessairement, en réalité, des usagers du système.

L'incohérence de cette situation est aujourd'hui en partie masquée par le fait que les missions de gestion, tout particulièrement celles concernant les agents de catégorie A présents en nombre dans les grandes collectivités, les départements et les régions, sont davantage assurées par le centre national de la fonction publique territoriale que par les centres de gestion. Dans l'hypothèse d'une redistribution des missions de gestion au profit des centres de gestion, l'incohérence deviendrait d'autant plus insupportable que si les « non affiliés » financent, certes, les coûts des opérations dont ils bénéficient, ils restent des coûts résiduels, en particulier au titre de la prise en charge des fonctionnaires victimes d'incidents de carrière, qui sont supportés par les institutions de prise en charge, c'est à dire par leurs seuls affiliés.

L'institution d'un seuil de non-affiliation obligatoire, qui ne concerne au surplus que les communes et leurs établissements publics, a pour effet d'affaiblir structurellement des centres de gestion dont le ressort est départemental. Le problème devient encore plus aigu avec le développement de l'intercommunalité et de la législation qui permettent à des communes de confier des parties de missions, donc de services, à des communautés de communes ou d'agglomérations.

La deuxième observation est relative à la capacité des centres de gestion à répondre aux attentes des employeurs publics territoriaux. Les centres délivrent des prestations de niveaux très hétérogènes. L'écart est grand entre eux en termes de diversité et de qualité de l'offre. Leur isolement institutionnel ne les place pas dans une dynamique d'avenir face aux enjeux auxquels ils sont confrontés.

1.2 - LA PERCEPTION DU DISPOSITIF PAR LES USAGERS

Les considérations qui suivent ont pour origine les observations recueillies au cours des auditions et celles contenues dans les contributions écrites qui m'ont été adressées. Elles empruntent également, dans une certaine mesure, aux réflexions que l'on trouve dans les rapports et études consacrés directement ou indirectement à la gestion et à la formation de la fonction publique territoriale et qui font aussi écho, eux-aussi, à la façon dont les usagers, élus et agents, perçoivent le dispositif de formation et de gestion de la fonction publique territoriale.

Les considérations rapportées ci-dessous sont critiques. Il faut par avance en relativiser la portée. Comme il a été dit dans l'introduction, la plupart de ceux qui se sont exprimés, en quelque qualité qu'ils l'aient fait, ont souligné que la fonction publique territoriale : « ça marche ». Cela dit, tout ne va pas pour le mieux. Les représentations négatives doivent être prises en compte et interprétées comme autant de signes d'imperfections ou de carences, auxquelles il convient de remédier, de l'appareil de formation et de gestion collective.

1.2.1 - UN SYSTÈME TROP COMPLEXE

La première représentation négative exprime un désarroi. Le système est à certains égards trop complexe. Il apparaît incompréhensible. La principale illustration de cette complexité est donnée par l'organisation des concours.

Il faut être un spécialiste pour s'y reconnaître. L'organisation des concours des fonctionnaires de catégorie A relevant des filières administrative, culturelle et technique a été confiée au centre national de la fonction publique territoriale alors que celle des concours des fonctionnaires, également de catégorie A, relevant de la filière médico-sociale a été confiée aux centres de gestion ou aux employeurs qui ne sont pas affiliés à un centre de gestion. L'organisation des concours de fonctionnaires de catégorie B est partagée, selon les cadres d'emplois, entre le centre national de la fonction publique territoriale, les centres de gestion et les employeurs non affiliés. Quant à l'organisation des concours d'agents de catégorie C, elle relève soit des centres de gestion, soit des employeurs non affiliés. Chaque autorité organisatrice étant autonome, en l'absence de coordination organisée, il n'y a de programmation possible que lorsqu'une autorité unique est concernée ou dans l'hypothèse heureuse d'une entente préalable lorsque plusieurs autorités sont concernées. Les candidats ne sont pas correctement informés.

Cette dispersion est coûteuse. Ainsi, les frais d'organisation sont engagés pour la totalité des candidats inscrits alors que les candidats ont pu s'inscrire, la même année, à un

même concours organisé à différents endroits et choisir de ne se rendre qu'à un seul centre d'examen.

Si la revendication d'une clarification est générale, l'opinion est partagée sur l'attribution de l'organisation des concours. Pour certains, l'organisation de l'ensemble des concours, à l'exception peut-être de ceux concernant certains fonctionnaires de catégorie A, devrait revenir aux centres de gestion ; pour d'autres, le centre national de la fonction publique territoriale devrait organiser les concours de fonctionnaires de catégorie A ; pour la plupart, les concours doivent être organisés dans un cadre collectif, tant pour des raisons de garantie d'impartialité que d'économie de moyens, et ne devraient donc plus relever directement des employeurs.

1.2.2 – UNE CRÉDIBILITÉ ATTEINTE

La deuxième représentation négative affecte la crédibilité du système de formation et de gestion collective.

L'enchevêtrement des compétences dont les critères de répartition n'apparaissent pas clairement et le manque de coordination entre les acteurs (même si des responsables de terrain font ce qu'ils peuvent pour le pallier) brouillent l'image des institutions.

Celle du centre national de la fonction publique territoriale, en premier lieu, est particulièrement contrastée. Si son activité de formation paraît plutôt bien perçue par certains, l'institution est aussi la cible de critiques parfois radicales. Certains vont jusqu'à remettre en cause son existence même. Il lui est reproché un centralisme excessif et la lourdeur de gestion que ce centralisme génère. Des critiques sont aussi portées à l'exercice par le centre de son activité de dispensateur de formation initiale et, plus encore, de formation continue. Il est difficile, à cet égard, de faire le départ entre ce qui relève des textes, que le centre est tenu d'appliquer, et ce qui relève de la manière dont il exerce ses activités.

Les centres de gestion ne sont pas épargnés. Certains, le plus souvent les mieux dotés en effectifs à gérer, en moyens financiers et en ressources humaines, sont regardés comme des organismes performants capables d'offrir un large éventail de services de qualité et de susciter l'affiliation volontaire des collectivités qui n'y sont pas tenues, y compris de départements (notamment en petite couronne de la région parisienne), alors que d'autres, soit par manque d'effectifs et de moyens, soit par manque de dynamisme, contribuent plutôt à entretenir la défiance des grandes collectivités de leur ressort à l'égard de la gestion collective. Le relatif isolement de ces centres explique en partie leurs défaillances.

1.2.3 – UN FINANCEMENT CRITIQUÉ

Une troisième représentation négative est relative aux coûts. Le mode de financement par des cotisations globales ne favorise pas la transparence des coûts. Il suscite une résistance à toute idée d'évolution des plafonds de cotisations.

1.2.4 - UNE CONCEPTION MAL ASSUMÉE DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Il convient d'insister enfin sur une dernière représentation négative qui correspond au principal défaut du dispositif actuel. Celui-ci ne repose pas sur une conception partagée de la signification et du champ de la prise en charge, dans un cadre collectif, de certains aspects de la gestion de la fonction publique territoriale.

Alors que les institutions, centre national de la fonction publique territoriale et centres de gestion fournissent un cadre et des instruments pour mutualiser l'accomplissement de certaines missions, soit que le statut l'impose, soit qu'il y ait un intérêt à une démarche de mutualisation, le recours à ces organismes, lors même qu'ils sont administrés par des élus, est souvent vécu par les autorités gestionnaires comme une contrainte, une dépossession de leurs prérogatives, une atteinte à la libre administration des collectivités territoriales. Ce qui n'empêche pas les mêmes de revendiquer parallèlement le desserrement de certaines contraintes (par ex. les quotas d'avancement) qu'une démarche de mutualisation autoriserait. Le point de rencontre des logiques de fonction publique et de décentralisation est le siège de toutes les contradictions.

Une réforme des institutions de la fonction publique territoriale doit reposer sur une vision d'ensemble, positive, dépassionnée, des instruments de prise en charge dans un cadre collectif de certains aspects des fonctions de gestion et de la formation, au plus près du point d'équilibre entre les exigences d'une fonction publique de carrière et celles de la libre administration des collectivités territoriales.

2. DEUXIEME PARTIE

PROPOSITIONS DE REFORME

Neuf propositions de réforme ont été élaborées.

Les développements qui suivent donnent les justifications des choix effectués. Les quelques fois où un consensus suffisant au sein du groupe de travail n'a pu être atteint, ou bien lorsqu'il a paru opportun de le faire, une alternative raisonnable à la proposition principale a été également envisagée.

Plutôt que des propositions très détaillées, ce sont des orientations de réforme qui ont été définies tant en raison du manque de temps que de la nécessité d'arbitrages politiques pour passer d'une orientation retenue par des techniciens à une disposition précise.

Les neuf propositions de réforme s'appliquent :

- **Aux institutions de gestion collective et de formation de la fonction publique territoriale** : en donnant aux centres de gestion une assise universelle par l'association de tous les employeurs territoriaux au destin de ces centres (proposition n° 1) ; en créant un cadre de coopération des centres de gestion, sans remettre en cause leur organisation sur une base départementale, en vue d'une mutualisation des missions de gestion collective au niveau le plus pertinent (proposition n°2) ; en adaptant les structures du centre national de la fonction publique territoriale à son environnement pour les rendre plus réactives et plus performantes (proposition n°3) ;

- **A la répartition des missions confiées à ces institutions** : sur la base d'une distinction des missions de gestion et de la formation ; à cet égard, la proposition n° 4 traite des missions de pure gestion, la proposition n° 5 de l'organisation des concours et examens professionnels et la proposition n° 6 du service de l'emploi territorial ;

- **Au modalités de financement du dispositif** (proposition n° 7) ;

- **A la régulation du dispositif** : en instituant une coordination souple de l'organisation des concours, du service de l'emploi et de la formation au niveau régional par la création de conférences régionales (proposition n° 8) et en traitant de la question de la cohésion de la fonction publique territoriale (proposition n° 9).

2.1 - PROPOSITION N° 1 : ASSUMER LA DIMENSION COLLECTIVE DE LA GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE : REVOIR L'ASSISE DES CENTRES DE GESTION

Le temps est venu d'assumer pleinement, dans la loi, que la gestion d'une fonction publique territoriale de carrière, que structurent des cadres d'emplois dont les statuts sont nationaux, implique que certains aspects de cette gestion relèvent, quel que soit l'employeur, d'une prise en charge dans un cadre collectif.

Citons, notamment, d'ores et déjà :

- Au titre de la mise en œuvre du principe constitutionnel d'égalité d'accès aux emplois publics, l'organisation de concours et d'examens professionnels et d'un service de l'emploi;
- Au titre des garanties de carrière, la prise en charge des fonctionnaires momentanément privés d'emplois, l'aide au reclassement en cas d'inaptitude physique, l'aide à la recherche d'emploi après disponibilité, la mise en place et le fonctionnement de conseils de discipline de recours.

La mutualisation d'autres opérations dans un bassin d'emploi, une région, voire au niveau national, peut également s'imposer. On peut songer à la mise en place d'un dispositif qui permette aux agents, sans pénaliser leur mobilité, d'exercer pleinement leurs droits au titre d'un compte épargne temps. On peut aussi s'interroger sur l'opportunité une gestion collective en matière d'inspection en hygiène et sécurité ou encore une coordination des politiques sociales.

En pratique, tous les employeurs territoriaux ont recours aux centres de gestion ou y auraient recours si, comme il va être proposé plus loin, les opérations concernant des fonctionnaires de catégorie A actuellement assurées par le centre national de la fonction publique territoriale devaient, dans l'avenir, être assurées par les centres de gestion.

Il est proposé d'inscrire dans la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale que les centres de gestion sont des établissements publics locaux à caractère administratif qui regroupent, dans leur ressort, les collectivités et établissements mentionnés à l'article 2 de cette loi, c'est à dire des communes, des départements, des régions ou leurs établissements publics (et la collectivité territoriale de Corse).

Il convient d'apporter à cet égard quelques précisions.

Il ne s'agit pas d'imposer aux employeurs territoriaux aujourd'hui non affiliés de recourir davantage, dans l'avenir, aux instruments de gestion collective. En particulier, il n'est pas question d'imposer à tous les employeurs territoriaux de confier aux centres de gestion le fonctionnement des organismes paritaires. Le régime de base pourrait comprendre l'organisation de concours et d'examens professionnels, l'établissement des listes d'aptitude, les services liés à l'emploi des agents et aux garanties de carrière (publicité des créations et vacances d'emplois, prise en charge des fonctionnaires momentanément privés d'emplois, aide au reclassement en cas d'inaptitude physique, aide à la recherche d'emploi après disponibilité) et le fonctionnement de conseils de discipline de recours.

La proposition d'un régime de base financé par une cotisation de base est compatible avec le maintien du régime plus complet de l'article 23 de la loi du 26 janvier 1984 en vigueur aujourd'hui pour les affiliés obligatoires ou volontaires. Ce régime de l'article 23 pourrait être maintenu, à titre obligatoire, pour les communes et leurs établissements qui emploient moins de 350 fonctionnaires titulaires et stagiaires à temps complet et, à titre volontaire, pour les autres employeurs territoriaux.

Les autres opérations de gestion qu'il peut y avoir un intérêt à mutualiser seraient, comme aujourd'hui, proposées par les centres de gestion aux employeurs territoriaux volontaires et financées par une cotisation additionnelle ou par une redevance fixée par contrat.

La proposition qui est faite est nullement attentatoire au principe de libre administration des collectivités territoriales. Il n'est pas utile de s'attarder sur la constatation que l'obligation pour tous les employeurs territoriaux qui découlerait de la réforme serait plus réduite, en termes d'opérations effectuées et de cotisations, que l'obligation d'affiliation actuelle à l'égard de certains d'entre eux. Surtout, les institutions de gestion collective et les prestations qu'elles rendent ne sont que des instruments de gestion, que les statuts et la multiplicité des gestionnaires rendent nécessaires, au service des autorités territoriales. Celles-ci conservent leurs pouvoirs de créer et de supprimer les emplois, d'organiser les services, de nommer des agents, de titulariser les stagiaires, d'affecter les agents, de les promouvoir, de prendre des sanctions, d'accorder des primes...

Cette proposition est neutre en matière de financement. Que les employeurs territoriaux actuellement « en dehors » acquittent les coûts complets des prestations que leur rendent les centres de gestion – actuellement les coûts supportés par les non affiliés ne sont pas toujours complets : des coûts résiduels, en particulier en ce qui concerne la prise en charge des fonctionnaires momentanément privés d'emploi, sont supportés par les institutions – ou qu'ils acquittent une cotisation de base d'un montant moyen équivalent, la contribution financière serait la même (sur ce point, se reporter à la proposition n° 7).

Cette proposition permettrait d'intéresser les employeurs territoriaux aujourd'hui « en dehors » aux responsabilités de la gestion collective de la fonction publique territoriale. Elle doit s'accompagner de la définition d'une représentation équilibrée des « grands employeurs » et des affiliés de l'article 23 dans les conseils d'administration des centres de gestion. La détermination de cet équilibre et de la représentativité des élus pose une question de nature politique sur laquelle l'auteur de ce rapport et les membres du groupe de travail qu'il a animé n'ont pas souhaité s'avancer.

2.2 - PROPOSITION N° 2 : CRÉER LES CONDITIONS D'UNE MUTUALISATION DE MISSIONS DE GESTION COLLECTIVE AU NIVEAU PERTINENT : ORGANISER LES CENTRES DE GESTION EN RESEAU AU NIVEAU RÉGIONAL OU INTERRÉGIONAL

En fonction de leurs caractéristiques propres, des opérations de gestion collective ne peuvent être convenablement réalisées qu'à un échelon de mutualisation plus large que la circonscription départementale d'un centre de gestion. Il en va ainsi, à titre d'exemple, de l'organisation de certains concours qui relèvent des centres de gestion ou qu'il est proposé de leur transférer (cf. la proposition n° 5). Aux yeux des membres du groupe de travail, l'échelon supra-départemental de mutualisation des missions le plus généralement pertinent serait la région ou, dans le cas de régions bi ou tri-départementale, une interrégion.

Les centres de gestion pratiquent déjà la mutualisation extra-départementale par la voie du conventionnement. Mais cela se fait de manière non ordonnée et incomplète. En outre, hormis en matière d'organisation de concours où l'article 26 de la loi du 26 janvier 1984 y déroge, le principe de spécialité territoriale qui les gouverne ne permet pas aux centres de gestion de délivrer légalement des prestations pour des collectivités ou établissements qui ne sont pas de leur ressort.

Le parti retenu a été de ne pas remettre en cause l'organisation sur une base départementale des centres de gestion tant en raison des atouts de la proximité que parce que l'idée de fusion de centres paraît assez irréaliste. Les dispositions de l'article 14 de la loi du 26 janvier 1984, qui prévoient déjà que des « centres peuvent décider, par délibérations concordantes de leurs conseils d'administration, de constituer un centre commun organisé au niveau interdépartemental », n'ont jamais été appliquées. Les seuls centres interdépartementaux ont été constitués par la loi. La loi pourrait procéder à des fusions forcées, mais l'on sait la difficulté de faire accepter une politique volontariste de fusion d'organismes locaux en France.

Deux solutions ont été envisagées.

A - La première était d'ériger un centre, dans une circonscription régionale ou interrégionale donnée, en centre chef de file qui serait chargé des missions dont la mutualisation serait imposée par la loi ou résulterait d'un choix effectué localement. Les relations entre le centre chef de file et les autres centres de la circonscription seraient formalisées par contrat.

La mise en place de ce système de coopération apparaît assez simple. Elle nécessite la détermination par la loi du cadre territorial de coopération – régions ou interrégions – l'érection de certains centres en centres chef de file et la définition de quelques règles d'organisation des relations contractuelles des centres, notamment le règlement financier de leur coopération.

L'inconvénient de cette solution est d'instituer autoritairement une hiérarchie des centres.

B – Une autre solution, plus dans l'esprit de la décentralisation, serait d'ordonner, sur une base contractuelle, la coopération des centres de gestion en constituant un réseau de centres « égaux » sur une base régionale ou interrégionale que la loi définirait.

La loi devrait prescrire la conclusion par les centres de gestion d'une région ou d'une inter-région de contrats pluri-annuels qui fixeraient les conditions de la coopération des partenaires et désigneraient un ou plusieurs centres chef de file pour effectuer certaines missions par délégation de tous les centres et au profit de tous les employeurs territoriaux de la région ou de l'interrégion. La loi définirait les règles fondamentales que ces contrats devraient respecter.

Elle devrait en outre :

- Prévoir l'existence d'un centre coordonnateur et d'un comité régional ou interrégional des centres de gestion afin de lancer la procédure de constitution du réseau et de le faire vivre ;
- Définir des mesures de sauvegarde en cas de mésentente entre les centres d'une même circonscription ou d'inertie de l'un d'eux ; on peut songer à cet égard à ce que la loi confie au centre coordonnateur un rôle de chef de file à titre subsidiaire, en l'absence de stipulations en décidant autrement, pour remplir les missions obligatoirement mutualisés ; on peut aussi songer à ce que la loi définit une majorité qualifiée – par exemple, la majorité des centres représentant la majorité des effectifs d'agents (ou tout autre majorité qualifiée qui paraîtrait plus justifiée) – pour la conclusion du contrat dont la portée serait alors étendue à tous les centres de la circonscription.

La seconde solution, qui n'instaure a priori aucune hiérarchie entre les centres – le centre coordonnateur étant seulement chargé d'une mission – est sans doute un peu plus complexe que la première à mettre en place. Elle est toutefois apparue comme plus respectueuse du choix, qui n'est plus remis en cause, de l'organisation décentralisée, sur une base départementale, des centres de gestion. Cette seconde solution est donc celle qui est proposée à titre principal.

Dans tous les cas de figure, il importe que les utilisateurs, employeurs et agents ou candidats agents, ne connaissent qu'un seul interlocuteur – un seul « portail », leur centre départemental. Par lui, il auraient accès à l'ensemble des services mutualisés de la circonscription, qu'ils le soient à titre obligatoire ou facultatif. La loi et le contrat régleraient le fonctionnement du système qui pourrait fonctionner, avec quelques adaptations, en Ile-de-France, en Corse et dans les départements d'Outre-mer.

La loi devrait :

- Définir des services obligatoirement mutualisés au niveau régional ou interrégional, au nombre desquels devraient se trouver l'organisation de certains concours (voir la proposition n° 5), le service de l'emploi (voir la proposition n° 6), la gestion des incidents de carrière des fonctionnaires de catégorie A (voir la proposition n° 4), l'aide au reclassement et le conseil de discipline de recours ; les collectivités ou établissements d'un département donné auraient accès, par le truchement de leur centre départemental, à tous ces services ;

- Prévoir que toutes les fonctions légalement obligatoires des centres de gestion devraient être assurées soit par le centre du département de la collectivité ou de l'établissement, soit par un autre centre de la circonscription de la région ou de l'interrégion (le centre chef de file) ;
- Prévoir que le contrat pourrait stipuler la mutualisation d'autres services qui seraient proposés aux collectivités ou établissements d'un département donné, par le truchement de leur centre départemental, par un centre chef de file désigné à cet effet ;
- Fixer les principes du règlement financier de cette coopération dont les modalités d'application seraient précisés par le contrat (voir la proposition n° 7).

2.3 - PROPOSITION N° 3 : ADAPTER LES STRUCTURES ET LE FONCTIONNEMENT DU CENTRE NATIONAL DE LA FORMATION PUBLIQUE TERRITORIALE A SON ENVIRONNEMENT

Les structures d'un centre national de la fonction publique territoriale, recentré sur ces activités de formation (voir propositions n° 4 à 6), devraient évoluer dans le sens d'une responsabilisation de ses structures locales.

Cette évolution peut prendre la forme d'une déconcentration ou d'une décentralisation.

A - L'hypothèse d'une déconcentration a été étudiée. Pour être réelle, elle devrait donner aux responsables locaux une véritable autonomie de gestion. Le délégué régional ou inter-départemental, assisté du conseil d'orientation, devrait disposer de délégations de pouvoir (et non pas seulement de délégations de signature) pour adapter au niveau local la politique de formation définie au niveau central. Le délégué devrait avoir la responsabilité de la gestion des crédits de la délégation et des services de celle-ci. Il devrait être en mesure de passer des marchés et des contrats.

Les structures déconcentrées seraient chargées des missions opérationnelles.

La « centrale » du centre national de la fonction publique territoriale conserverait certaines des missions énumérées à l'article 11 de la loi du n° 84-594 du 12 juillet 1984 modifiée : définir les orientations générales de la formation professionnelle des agents de la fonction publique territoriale et des programmes de formation.

Cette structure pourrait aussi développer ses missions d'étude, de recherche et de prospective en matière d'emploi territorial, notamment en ce qui concerne l'observatoire de la fonction publique territoriale.

Elle surveillerait l'activité des structures locales déconcentrées (inspection, évaluation) auxquelles elle fixerait des objectifs et auxquelles elle allouerait des moyens (contrats d'objectifs et de moyens).

La solution de la déconcentration apparaît comme une solution intermédiaire, nécessaire si l'on ne souhaite pas décentraliser.

B - Une décentralisation au profit des délégations et des écoles, qui deviendraient des établissements publics distincts de l'établissement public national, constituerait une solution plus audacieuse, plus compliquée à mettre en œuvre, mais aussi plus prometteuse.

Les établissements décentralisés seraient, seuls, chargés des missions opérationnelles de formation conformément aux prescriptions législatives et réglementaires et dans le cadre d'une politique de formation professionnelle dont les orientations seraient définies par l'entité nationale issue de la réorganisation du centre national de la fonction publique territoriale.

Les conseils d'administration des établissements décentralisés seraient, comme les actuels conseils d'orientation, composés de façon paritaire. Pour éviter de reproduire le

paritarisme à géométrie variable de l'actuel conseil d'administration du centre, il peut être envisagé soit de le tempérer en augmentant le nombre de personnes qualifiées sans distinguer entre les catégories de membres des conseils pour l'exercice de leurs droits de vote, soit de placer aux côtés d'un conseil délibérant non paritaire un conseil d'orientation consultatif paritaire. Il doit en tout état de cause être portée une grande attention à la représentativité des élus membres des conseils, et donc à leur mode d'élection.

Ces indications paraissent convenir aussi au conseil d'administration de l'établissement national.

L'établissement national exercerait des missions propres de définition des orientations générales de la formation professionnelle des agents de la fonction publique territoriale et des programmes des formations que les statuts imposent dans le cadre du déroulement de la carrière ainsi que d'étude, de recherche, de prospective en matière d'emploi territorial, et au titre de l'observatoire de la fonction publique territoriale.

L'établissement national exercerait aussi sur les établissements locaux une tutelle dont les modalités devraient concilier la nécessaire autonomie de ces derniers tout en garantissant le respect par eux de leurs obligations. L'établissement national pourrait en outre, selon des règles fixées par la loi, conserver un rôle central en matière de financement.

2.4 - PROPOSITION N° 4 : SÉPARER LES MISSIONS DE GESTION COLLECTIVE DE LA FORMATION

Comme il a déjà été dit, ce sont les circonstances de sa création et sa dimension nationale face aux insuffisances des centres de gestion qui ont conduit à charger un organisme voué à la formation des personnels territoriaux à remplir des missions de gestion collective de ces personnels.

Il est proposé de dissocier clairement les missions de gestion de la formation et, par suite, de redéfinir la spécialité des établissements publics que sont le centre national de la fonction publique territoriale, quelle que soit l'évolution de ses structures (cf. à cet égard la proposition n° 4) et les centres de gestion. Il s'agirait de recentrer le premier sur sa vocation d'organisme de formation et de transférer les attributions de pure gestion qu'il exerce en application des dispositions de l'article 12-1 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale à des centres de gestion rénovés conformément aux propositions n° 1 et n° 3 , à savoir la prise en charge et la gestion des fonctionnaires de catégorie A momentanément privés d'emploi et le reclassement des fonctionnaires de catégorie A devenus inaptes à leurs fonctions.

S'agissant de l'organisation des concours et examens professionnels et des missions liées au service de l'emploi, également énumérées à l'article 12-1, il convient de se reporter aux propositions n° 5 et n° 6.

2.5 - PROPOSITION N° 5 : CLARIFIER L'ORGANISATION DES CONCOURS

La question de l'organisation des concours est délicate.

La fonction publique territoriale fait une utilisation originale du concours. Le recours au concours, c'est la concession faite à la logique de fonction publique dans une opération de recrutement dominée par la liberté de gestion des autorités locales. Technique d'évaluation des candidats selon leurs capacités, le concours ne constitue qu'une opération préalable au recrutement. Il conduit seulement à l'établissement de listes d'aptitude sans ordre de mérite. Il s'agit d'un examen, avec *numerus clausus*. Le recrutement proprement dit n'intervient qu'une fois la liste d'aptitude publiée, l'autorité locale demeurant libre de recruter qui elle veut sur la liste, ou personne. Il peut se trouver que le meilleur des candidats ne soit pas recruté. La primauté républicaine des mérites et des talents cède le pas à la libre administration.

En d'autres termes, l'organisation de concours ne constitue pas à proprement parler une fonction de gestion pure dont il serait incohérent avec ce qui a été dit plus haut de conserver l'attribution partielle au centre national de la fonction publique territoriale. Le choix entre les deux structures est ouvert.

Il apparaît en revanche que tous les concours devraient être organisés dans un cadre collectif pour des raisons de garantie d'impartialité, de professionnalisme de l'organisateur et d'économie de moyens (la tendance est d'ailleurs que les employeurs qui sont en droit d'organiser des concours confient de plus en plus l'accomplissement de cette tâche au centre national de la fonction publique territoriale et aux centres de gestion). A l'avenir, plus aucun concours ou examen professionnel ne devrait être organisé directement par une collectivité ou un établissement employeur.

Pour satisfaire aux exigences de simplicité, de clarté et de prévisibilité en ce domaine, deux solutions ont été tant envisagées par les personnalités ou organisations qui ont évoqué ce problème que défendues par le groupe de travail qui s'est partagé sur ce point.

A – Pour certains, la proximité de l'opération d'organisation de concours avec la gestion du recrutement (établissement et publicité des listes d'aptitude) et du service de l'emploi plaide en faveur de l'attribution aux centres de gestion de l'organisation de l'ensemble des concours, à la seule exception de l'organisation des concours conduisant immédiatement à une scolarité qui devrait être confiée à l'école concernée.

Cette première solution est logique. Elle soulève toutefois quelques difficultés pratiques. Si, techniquement, il serait possible de recourir à la désignation, dans un cadre contractuel, de centres chefs de file pour l'organisation de certains concours dans un cadre régional ou interrégional, il faudrait recourir à la loi et au décret pour désigner un centre de gestion chef de file au niveau national pour l'organisation nationale de concours dans certains cadres d'emplois à très faibles effectifs ou dans quelques cadres d'emplois de catégorie A. Ces textes devraient imposer aux centres chefs de file de l'organisation de ces concours d'établir un calendrier national et prévoir les modalités de règlement financier.

B – Aussi, après mûre réflexion, est-ce vers la seconde solution, consistant dans un partage entre, d'un côté, les concours et examens professionnels concernant les fonctionnaires de catégorie A pour lesquels la vision doit être nationale et, de l'autre, tous les autres concours et examens professionnels, que le rapporteur incline.

L'organisation des concours et examens professionnels concernant les fonctionnaires de catégorie A pour lesquels la vision doit être nationale, c'est à dire ceux des filières administrative, technique et culturelle et des officiers de sapeurs pompiers professionnels, relèverait des structures réformées du centre national de la fonction publique territoriale, fort de son envergure nationale, de ses moyens et de l'expérience acquise en ce domaine.

A cet égard, les précisions suivantes doivent être apportées :

- L'organisation de concours et d'examens professionnels constitue une fonction opérationnelle ; il s'ensuit qu'elle devrait être assurée par les écoles – décentralisées (cf. proposition n° 3) – en ce qui concerne ceux conduisant immédiatement à une scolarité et par les délégations en ce qui concerne les autres concours, selon une répartition entre les concours qui est d'ailleurs déjà largement pratiquée. ;
- La « centrale » du centre national de la fonction publique territoriale aurait la charge de la surveillance générale de l'organisation des concours et celle de leur programmation ;
- Une logique de filière est retenue parce qu'elle correspond à la réalité de la distinction entre les concours et examens professionnels dont le cadre pertinent est le cadre national et les autres ;

Cette seconde solution est, en pratique, celle qui serait la plus aisée à mettre rapidement en œuvre, et qui impliquerait le moins de transferts de compétences et de moyens.

2.6 - PROPOSITION N° 6 : CLARIFIER L'ORGANISATION DU SERVICE DE L'EMPLOI TERRITORIAL

Le service de l'emploi comprend un ensemble d'opérations qui relèvent d'une prise en charge collective : collecte et publicité des déclarations de créations et vacances d'emplois, bourse des emplois, synthèse des informations relatives à l'emploi, prospective, développement d'outils de gestion prévisionnelle...

Il convient à cet égard de distinguer ce qui relève, d'une part, de la connaissance et du suivi de l'emploi territorial, de la mise au point d'outils (bourse des emplois en ligne), du développement d'instruments de gestion, de la prospective et, d'autre part, de la gestion active de l'emploi.

Les structures du centre national de la fonction publique territoriale ont un rôle important à jouer en matière d'emploi territorial. Il serait absurde d'écarter un organisme, auquel est confiée la formation de fonctionnaires territoriaux, qui a acquis une capacité d'expertise en matière d'emploi territorial et qui a une vision nationale de la question, de toute intervention en cette matière.

Les structures du centre national de la fonction publique territoriale devraient donc conserver des fonctions d'étude, de recherche et de prospective et développer (en coopération avec ses partenaires) des outils et des méthodes de gestion prévisionnelle et une capacité d'expertise. La responsabilité d'une bourse des emplois de catégorie A à vision nationale paraît, dans la logique de la proposition (principale) n° 5, devoir être maintenue à la charge de l'entité nationale du centre national de la fonction publique territoriale.

En revanche, la gestion active du service de l'emploi – particulièrement le travail de rapprochement de vacances d'emplois et de recherches d'emplois à partir d'instruments (bourses des emplois tenues au niveau pertinent selon les emplois par les centres de gestion et le centre national de la fonction publique territoriale) – relève des centres de gestion.

2.7 - PROPOSITION N° 7 : REVOIR LES MODES DE FINANCEMENT DES FONCTIONS DE GESTION COLLECTIVE ET DE FORMATION

Il est tout d'abord proposé de donner une assiette unique aux cotisations obligatoires qui vont être évoquées ci-dessous. L'actuelle assiette « formation » exclut les collectivités et établissements qui n'ont aucun emploi à temps complet inscrit au budget (article 12-1, II de la loi du 26 janvier 1984) ; l'actuelle assiette « gestion » ne comporte pas cette exclusion (combinaison des articles 15 et 22 de la loi susmentionnée) dont la justification n'est pas évidente. En toute hypothèse, il s'agit de 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 au titre de l'assurance maladie.

Il est ensuite proposé d'appliquer les mêmes principes de transparence au financement de la gestion et de la formation.

Le financement est actuellement basé, principalement, sur des cotisations globales. Les élus employeurs ne savent pas bien ce qu'ils financent. Il en résulte de la frustration et un blocage psychologique sur les plafonds de cotisation. En d'autres termes, ce qui pouvait apparaître comme un atout - donner une certaine souplesse de gestion aux établissements financés - devient une rigidité du système.

Il est proposé de distinguer ce qui doit être financé par une cotisation générale de base de ce qui relève de cotisations additionnelles ou de redevances fixées par contrat.

Les cotisations générales de base - « gestion » et « formation » - seraient acquittées par tous les employeurs territoriaux pour le financement de prestations obligatoirement rendues à tous de manière indifférenciée.

En matière de gestion, le régime de base comprendrait l'organisation de concours et d'examens professionnels, l'établissement des listes d'aptitude, les services liés à l'emploi des agents et aux garanties de carrière (publicité des créations et vacances d'emplois, la prise en charge des fonctionnaires momentanément privés d'emplois, l'aide au reclassement en cas d'inaptitude physique, l'aide à la recherche d'emploi après disponibilité) et le fonctionnement de conseils de discipline de recours.

En matière de formation, le régime de base comprendrait les formations statutaires que la loi devrait définir (sur ce point, il convient de s'en remettre à une réflexion indispensable sur la formation professionnelle de la fonction publique territoriale).

Les cotisations de base devraient comprendre en outre une part de péréquation.

Dans l'hypothèse où, comme il a été proposé (propositions n° 5 et 6), les structures du centre national de la fonction publique territoriale continueraient à prendre en charge des activités d'organisation de concours et examens professionnels et de bourse nationale des emplois, la cotisation générale de base « CNFPT » devrait inclure les coûts supportés à cet

égard ainsi que ceux ayant trait à la recherche et à la connaissance en matière d'emploi public territorial.

Les cotisations de base seraient plafonnées par la loi.

Seraient financées par des **cotisations additionnelles, ou par des redevances** fixées par contrat, des prestations de gestion ou de formation suffisamment liées aux statuts des cadres d'emplois pour que les établissements publics de gestion collective et de formation bénéficient de droits exclusifs.

On peut admettre que les missions que la loi actuelle attribue aux centres de gestion entrent dans ce cadre.

Lorsque les prestations forment un ensemble, un forfait, comme les prestations délivrées actuellement par les centres de gestion aux affiliés (déduction faite des prestations entrant dans le régime de base), une cotisation additionnelle serait préférable. Naturellement la somme de la cotisation générale de base et de la cotisation additionnelle « petits et moyens employeurs » ne devrait pas excéder le montant de la cotisation à laquelle ces employeurs affiliés sont aujourd'hui tenus. Aucun plafonnement ne paraît s'imposer pour les cotisations additionnelles fixées en fonction du coût des prestations complémentaires délivrées.

S'agissant de prestations déterminées, le financement par des redevances fixées par contrat serait préférable. C'est d'ailleurs la pratique actuelle.

Certains, parmi les plus dynamiques responsables de centres de gestion, envisagent la mutualisation de nouvelles missions dont le rapport à la gestion statutaire des personnels, voire même à la gestion des ressources humaines plus largement entendue, est moins étroit que pour les missions que la loi attribue aujourd'hui, à titre facultatif, aux centres de gestion. Il convient à cet égard d'être prudent. D'une part, les centres de gestion sont, comme les autres établissements publics, gouvernés par le principe de spécialité. D'autre part, s'ils s'engageaient dans la voie de leur mutation en centres de ressources, ils se comporteraient en entreprises exerçant une activité économique dont les prestations ne pourraient être financées que par des prix.

En matière de formation, une réflexion est nécessaire pour déterminer quels types de formation relèvent de droits exclusifs au profit des structures du centre national de la fonction publique territoriale qui peuvent être financées par le prélèvement de cotisations additionnelles ou de redevances fixées par contrat en proportion des services rendus et quels types de formation, en particulier en matière de formation continue, sont exécutées dans un cadre concurrentiel et qui ne peuvent être financées que par des **prix stipulés par contrat**.

En matière de formation continue, dès lors que l'on abandonnerait un financement par l'actuelle cotisation globale à tout faire, il serait nécessaire de repenser le système. De manière très schématique, on peut songer soit à un système sur le modèle de celui applicable au secteur privé, basé sur une obligation de dépenses de formation à la charge des employeurs, soit à une autre formule, basée sur des droits des fonctionnaires et des obligations des employeurs précisément définis par les textes qui rattacheraient la formation continue pour partie à des obligations liées aux statuts – par exemple dans le cas d'un avancement, d'un reclassement, d'un incident de carrière – et pour partie aux objectifs généraux de

l'amélioration des connaissances et de la gestion des ressources humaines. La première partie pourrait faire l'objet d'attributions de droits exclusifs aux structures du centre national de la fonction publique territoriale, pas la seconde.

Le financement des transferts de compétences du centre national de la fonction publique territoriale aux centres de gestion passerait par la fixation, qui en tiendrait compte, des cotisations générales de base revenant à l'une ou l'autre structure. Toutes ces compétences relèvent en effet du régime de base.

La question de savoir si, dans l'hypothèse d'une décentralisation du centre national de la fonction publique territoriale, la cotisation de base devrait être versée par les employeurs à l'établissement national qui la répartirait ensuite ou aux établissements locaux qui en reverserait une fraction à l'établissement national est ouverte. Les autres versements seraient faits aux établissements locaux.

Les collectivités et établissements employeurs n'auraient de relations financières qu'avec le centre de gestion de leur département. Dans l'hypothèse d'une mission effectuée par un autre centre chef de file, la loi et le contrat régleraient les modalités de reversement entre les centres départementaux et le centre chef de file.

2.8 - PROPOSITION N° 8 : COORDONNER L'ORGANISATION DES CONCOURS, LE SERVICE DE L'EMPLOI ET LA FORMATION AU NIVEAU PERTINENT: CRÉER DES CONFÉRENCES RÉGIONALES DE L'EMPLOI PUBLIC

Même si l'on simplifie et si l'on clarifie le dispositif, notamment en matière de concours en en réservant l'organisation, pour la plupart, aux seuls centres de gestion, la multiplicité des acteurs demeure une réalité. Ces acteurs sont nécessairement des partenaires qui ont besoin d'échanger, de se concerter et de s'ouvrir à d'autres plus extérieurs mais dont l'activité intéresse cependant la fonction publique territoriale, comme l'Etat, les universités et d'autres organismes de formation.

L'opinion dominante, sinon unanime, est que le niveau pertinent d'échanges et de concertation est la région.

Les sujets ne manquent pas. Reviennent le plus souvent ceux relatifs à l'emploi, au recrutement et à la formation : mise en commun d'informations sur les ressources humaines locales et sur l'évolution de l'emploi public, exploitation des synthèses des bilans sociaux, évaluation des besoins de recrutement des collectivités, réflexion prospective sur les emplois et les compétences, analyse des besoins de formation, programmation en matière de concours et de formation. D'autres sujets pourraient aussi faire l'objet d'échanges, comme le régime des primes, la valorisation des acquis et de l'expérience, la promotion de la fonction publique territoriale...

Il est proposé d'instituer à cet effet des conférences régionales qui associeraient les représentants des institutions de gestion et de formation aux principales collectivités de la région – région, départements, principales agglomérations - et pourraient être ouvertes, en fonction des sujets abordés, à d'autres partenaires : des services de l'Etat, les universités... Le président du conseil régional ou son représentant, en raison de la place particulière de la collectivité régionale et de ses compétences en matière de formation professionnelle et d'animation économique et sociale, pourrait en assurer la présidence.

Il conviendrait, sur le plan du fonctionnement, de faire primer l'efficacité sur le formalisme, autrement dit de laisser aux collectivités et établissements partenaires le choix de leur représentation, élus et/ou cadres fonctionnaires.

Les travaux de ces conférences, qui pourraient se tenir selon une périodicité semestrielle, ne déboucheraient pas sur des décisions mais sur des recommandations et des avis qui ne s'imposeraient pas aux centres de gestion et aux structures déconcentrées ou décentralisées du centre national de la fonction publique territoriale mais que leurs conseils d'administration ou conseils d'orientation pourraient avoir l'obligation d'évoquer lors de leurs plus prochaines réunions et qui seraient aussi transmis au comité dont l'institution est prévue dans le cadre de la proposition n° 9.

2.9 - Proposition n° 9 : Régler autrement la question de la cohésion nationale de la fonction publique territoriale

La fonction publique territoriale a une dimension nationale. Sauf à s'engager dans une remise en cause fondamentale de cette conception de la fonction publique territoriale, il est nécessaire de préserver son unité. En fixant des règles communes et des statuts nationaux, la loi et le décret en définissent le cadre juridique. Il reste à assurer, concrètement, dans la pratique quotidienne, la cohésion nationale de la fonction publique territoriale. Depuis vingt ans, c'est le centre national de la fonction publique territoriale, seule institution d'envergure nationale à intervenir en cette matière avec l'Etat, qui en est, dans une large mesure, le garant. Nous avons vu quels sont les travers et les insuffisances de la situation actuelle. Il faut, si l'on veut y remédier sans mettre en péril la cohésion nationale de la fonction publique territoriale, envisager de répondre autrement à une exigence qui demeure...

Les solutions envisageables sont diverses. Plusieurs paramètres entrent en jeu : en particulier l'évolution des structures du centre national de la fonction publique territoriale et le choix de confier ou non des missions opérationnelles à leur échelon national. Surtout, la réflexion sur ce point est récente. Il faut donc avancer avec beaucoup de prudence.

- Se pose tout d'abord la question de la création d'un établissement national fédératif de gestion que préconisent M. Benoît Jeanneau dans un rapport récent et, avec lui, des responsables de centres de gestion. Comme il a été dit ci-dessus, la dimension nationale de la fonction publique territoriale et la présence, « en face », d'une institution nationale de formation, sont autant d'incitations à la création d'un établissement national qui aurait des fonctions de représentation, d'animation et de péréquation. Les tenants d'une telle création lui attribueraient volontiers des fonctions de coordination nationale en matière d'organisation de concours et examens professionnels, de gestion d'une bourse nationale des emplois, de gestion d'un fonds au titre du compte épargne temps.

Si l'assise des centres de gestion est élargie à l'ensemble des collectivités et établissements employeurs, les potentialités de la fonction de représentation prendraient une dimension nouvelle. L'établissement public fédératif pourrait devenir le lieu et le siège d'une représentation collective nationale des employeurs publics territoriaux susceptible de prendre part à un dialogue social renouvelé. Aucune autre structure - que ce soient les associations d'élus qui n'ont jamais pris un positionnement de ce genre, ou la parité élue des collectivités territoriales du centre supérieur de la fonction publique territoriale - n'apparaît en mesure de jouer un tel rôle.

La revendication récurrente d'un établissement fédératif ne peut donc qu'être sérieusement prise en considération dès lors qu'un tel établissement n'exercerait aucune tutelle sur les centres de gestion et qu'aucune fonction directement opérationnelle n'entrerait dans ses compétences.

Cela étant, le rapporteur n'a pas été totalement convaincu de la nécessité de transformer l'union nationale des centres de gestion, aujourd'hui association régie par la loi de 1901, en établissement public. L'exercice d'un rôle d'animation, de coordination et de représentation ne l'impose pas sauf à donner, d'ores et déjà, à la représentation des

employeurs territoriaux par le biais d'un tel établissement une signification qui reste à inventer.

- Plutôt que de créer, en face ou à côté du centre national de la fonction publique territoriale, un établissement public supplémentaire, alors que les fonctions d'animation et de représentation peuvent tout aussi bien être assumées par une association, il paraît au rapporteur préférable de s'orienter vers une autre solution dont l'intérêt pour la cohésion de la fonction publique territoriale lui apparaît plus grand en l'état de la réflexion sur le sujet.

De nombreuses voix se sont élevées pour dire qu'il manquait au niveau national une instance permettant tout à la fois aux employeurs de participer à l'élaboration des textes relatifs à la fonction publique territoriale – notamment aux textes relatifs aux concours et examens professionnels, de traiter de sujets généraux concernant cette fonction publique – par exemple les primes et la politique sociale, et de se concerter avec l'Etat, responsable de l'ensemble de la politique de la fonction publique. Le conseil supérieur de la fonction publique territoriale, instance paritaire à compétence essentiellement statutaire, ne peut pas jouer ce rôle.

Il pourrait être créé, un peu à l'image du comité des finances locales en matière financière, un COMITÉ DE COORDINATION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE associant à des représentants des élus employeurs, des parlementaires, des représentants de l'Etat et des représentants des institutions de gestion collective et de formation.

Ce comité pourrait recevoir des compétences consultatives étendues. Il serait consulté sur tout projet de loi ou de décret relatif à la fonction publique territoriale et, d'une manière générale, sur tout projet de texte intéressant la fonction publique prise dans son ensemble qui serait de nature à avoir une incidence sur la fonction publique territoriale, notamment en matière budgétaire et de traitements, primes et indemnités mais aussi, par exemple, de validation des acquis de l'expérience.

Ce comité pourrait être une instance d'évaluation et de proposition en matière de politique et de pratique de gestion collective et de formation. Il recevrait, à ce titre, communication des rapports émanant des instances de surveillance et de contrôle – juridictions financières intervenant en contrôle de gestion et ministère de l'intérieur au titre du contrôle de légalité notamment – des contrats pluri-annuels passés entre centres de gestion d'un même réseau régional ou interrégional et des avis des conférences régionales. Il pourrait formuler des recommandations à l'égard des organes délibérants des institutions de gestion et de formation et fournir au gouvernement des études et lui faire des propositions de réforme sur toute question se rapportant à la fonction publique territoriale.

On peut enfin songer à lui donner des compétences à caractère décisive, d'une part pour rendre exécutoire les actes d'extension des contrats pluri-annuels en cas d'adoption à une majorité qualifiée (cf. proposition n° 2) et, d'autre part, en constituant en son sein une commission de recours qui aurait à régler les différends pouvant opposer des centres de gestion au sujet de leurs missions respectives ou du règlement financier de ces missions. La saisine en serait obligatoire avant tout recours contentieux.

3. ANNEXES

ANNEXE I

LETTRE DE MISSION

Paris, le 3 mars 2003

Monsieur,

Dans le cadre d'un dispositif de réforme de la fonction publique territoriale, la répartition des fonctions de gestion entre le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT) et les divers centres de gestion a été, à de nombreuses reprises, évoquée.

Dans mon intervention devant le Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale du 16 octobre 2002, j'ai fait part du souhait du gouvernement de faciliter d'une part une déconcentration vers l'échelon régional du CNFPT et, d'autre part, la mutualisation des centres de gestion par l'intermédiaire d'une inter-départementalisation ou d'une régionalisation non de leurs structures mais de leurs missions.

Après avoir consulté tant le président du CNFPT que le président de l'Union Nationale des Centres de Gestion (UNCDG), je vous serais obligé de bien vouloir réaliser un rapide et pédagogique état des lieux de l'ensemble des données juridiques relatives au statut, aux missions, à l'organisation et au fonctionnement du Centre national de la fonction publique territoriale et des centres de gestion.

Au vu de cet état, il vous appartiendra d'animer un groupe de travail qui, à l'issue de l'audition des principaux acteurs (associations d'élus locaux, présidents de centres de gestion, délégués régionaux du CNFPT) et partenaires intéressés (organisations syndicales, associations professionnelles...), sera chargé de formuler des propositions de réforme concernant :

- la nature et les compétences de chacune de ces organisations, et l'évolution possible de leur répartition,
- l'articulation des périmètres de compétences (départementaux, interdépartementaux, régionaux, interrégionaux, nationaux),

.../...

Monsieur Jean COURTIAL
Maître des requêtes au Conseil d'Etat
Palais Royal

75100 PARIS CEDEX 01 SP

- l'opportunité de procéder à certains transferts ou fusions afin de clarifier le dispositif,
- l'opportunité de créer un ou plusieurs nouveaux organismes,
- les modalités de financement de ces organismes (affiliation, cotisation obligatoire, cotisations facultatives...),
- les conférences régionales de l'emploi public,
- les nouvelles missions de mutualisation de politiques sociales.

Je souhaite que le groupe que vous aurez la charge d'animer puisse prendre un premier rapport de synthèse pour la fin avril et un rapport définitif pour la fin du mois de mai.

Vous remerciant par avance, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Jean-Paul DELEVOYE

ANNEXE II**COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL**

MONSIEUR JEAN-LOUIS BAJU, DIRECTEUR DU CENTRE DE GESTION DU NORD

MADAME MARION BERTRAND, DIRECTRICE RÉGIONALE (FRANCHE-COMTÉ), CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

MADAME LUCE BOSSON, CHEF DU BUREAU DE LA COORDINATION STATUTAIRE, DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE, MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE, DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

MONSIEUR CLAUDE CHAGNET, CHEF DU BUREAU DES ELUS LOCAUX, DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES, MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA SECURITE INTERIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES

MADAME DANIELLE COMTET, DIRECTRICE DU CENTRE DE GESTION DU RHÔNE

MADAME CLAIRE CORNET, DIRECTRICE GÉNÉRALE ADJOINTE, CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

MONSIEUR FABRICE KANNENGIESSER, DIRECTEUR DU CENTRE DE GESTION DU CANTAL

MONSIEUR ANDRÉ LAFLY, MAIRE-ADJOINT, PRESIDENT DE CENTRE DE GESTION

MONSIEUR DOMINIQUE SEGUIN, DIRECTEUR RÉGIONAL (MIDI-PYRÉNÉES), CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

ANNEXE III

CONSULTATIONS

Les organisations suivantes ont été consultées :

Association des maires de France

Association des maires des grandes villes de France

Fédération des maires des villes moyennes

Fédération nationale des maires ruraux

Association des petites villes de France

Assemblée des districts et communautés de France

Assemblée des départements de France

Association des régions de France

Fédération des services publics C.G.T.

Fédération des personnels des services publics et des services de santé F.O.

Fédération nationale des agents des collectivités territoriales C.F.T.C.

Fédération INTERCO-C.F.D.T.

Union nationale des syndicats autonomes – Fonction publique territoriale

Union nationale de l'encadrement des collectivités territoriales

Syndicat national des secrétaires généraux et directeurs généraux des collectivités territoriales

Association des responsables de personnel des grandes villes de France

Association des directeurs généraux et directeurs généraux adjoints des conseils régionaux et des conseils généraux

Association nationale des directeurs de ressources humaines des départements

Ont produit une contribution écrite :

Monsieur Claude BASTOUIL, président de l'association des ingénieurs territoriaux de France

Monsieur Jean-Marie BOCKEL, président de l'association des maires des grandes villes de France

Monsieur Michel CHEVALIER, secrétaire national de l'UNECT-CGC

Monsieur Lionel FOURNY, président de l'association des directeurs généraux et directeurs généraux adjoints des conseils régionaux et des conseils généraux

Monsieur Alexis GUENEGO, secrétaire général de la fédération INTERCO-CFDT

Monsieur Jean-Philippe HEPPE, président de l'association des responsables de personnel des grandes villes de France

Monsieur Claudy LEBRETON, président du conseil supérieur de la fonction publique territoriale

Monsieur Martin MALVY, président de l'association des petites villes de France

Monsieur Jean PUECH, président de l'assemblée des départements de France

Ont été auditionnées les personnalités suivantes :

Monsieur Serge BECUWE, secrétaire général de la fédération des personnels des services publics et des services de santé F.O

Monsieur Antoine BREINNING, président de l'union nationale des syndicats autonomes – Fonction publique territoriale

Monsieur Dominique BUR, directeur général des collectivités locales

Monsieur Xavier CARLES, directeur des services de l'administration générale et des ressources humaines du département de l'Aveyron

Monsieur Noël DEJONGHE, maire de Templemars (Nord), vice-président du S.D.I.S. du Nord

Madame DESCAMPS-CROSNIER, maire de Rosny, association des maires de France

Monsieur Bernard DREYFUS, directeur-adjoint du cabinet du ministre de la fonction publique, de la réforme administrative et de l'aménagement du territoire

Monsieur Didier DURAFFOURG, président du syndicat national des secrétaires généraux et directeurs généraux des collectivités territoriales

Monsieur DUDEZERT, directeur du centre de gestion de la petite couronne

Monsieur Alexis GUENEGO, secrétaire général de la fédération INTERCO-C.F.D.T.

Monsieur Didier LAUGA ; directeur général des services de la région Midi-Pyrénées

Monsieur Didier MEYER, directeur général adjoint de l'O.P.H.L.M. du Doubs

Monsieur Jean-Laurent N'GUYEN-KHAC, directeur du centre interdépartemental de gestion de la grande couronne

Monsieur Jean-Claude PRIM, directeur général adjoint des services du département de la Seine-Saint-Denis

Monsieur René RICOT, fédération nationale des agents des collectivités territoriales C.F.T.C.