



Gestion des ressources humaines au sein de la fonction publique territoriale

15^e législature

Question écrite n° 00244 de **M. Gaëtan Gorce (Nièvre - Socialiste et républicain)**

Publiée dans le JO Sénat du 13/07/2017 - page 2201

M. Gaëtan Gorce attire l'attention de M. le ministre de l'action et des comptes publics sur la question de la gestion des ressources humaines au sein de la fonction publique territoriale.

Alors que les ressources humaines sont un des leviers de l'action publique locale, la gestion du personnel par les élus est on ne peut plus contrainte.

Par exemple, en termes d'évolution de carrière des fonctionnaires territoriaux, la règle des quotas contingente le passage d'un cadre d'emplois à un cadre immédiatement supérieur. La règle des seuils démographiques établit, elle, un équilibre entre la taille de la collectivité et l'avancement des agents.

Dans la pratique, alors que le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales devrait impliquer une liberté de décision accrue dans la gestion et le recrutement des agents, il en ressort que ces règles sont un obstacle à son application.

Par ailleurs, **la promotion interne est tellement sélective** qu'elle en vient à démotiver les agents territoriaux désireux de s'inscrire à un examen professionnel. Ce phénomène est d'autant plus prégnant dans les territoires ruraux, qui sont confrontés à des difficultés récurrentes de recrutement.

De même, la règle du tiers des nominations pour l'accès à certains grades, qui contingente les promotions par la voie de l'ancienneté, entraîne de véritables blocages en catégorie C, figeant les possibilités d'avancement des agents sur plusieurs années.

Enfin, les territoires ruraux connaissent un processus continu de désengagement de l'État, qui se traduit par des fermetures de classes et autres services publics et entraîne des disparitions de postes.

Or, en vertu des articles 97, 97 bis et 97 ter de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, ces disparitions sont très onéreuses pour les collectivités qui, pendant deux ans, sont contraintes de verser au centre de gestion une contribution égale à 150 % du montant de traitement brut qui était versé au fonctionnaire dont le poste disparaît.

On constate donc que ces règles de recrutement ne permettent pas de mettre en œuvre le principe de péréquation financière, qui vise à favoriser le développement local de nos territoires ruraux en réduisant les écarts de richesse et donc les inégalités de ressources, humaines comme financières, entre les différentes collectivités territoriales.

Préoccupé par l'avenir de nos territoires ruraux, il l'interroge sur l'opportunité de réévaluer la pertinence de l'ensemble de ces dispositifs, **et plus particulièrement celle des articles 97, 97 bis**

et 97 ter de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, afin d'améliorer la gestion des ressources humaines des collectivités territoriales.

**Réponse du Ministère de l'action et des comptes publics
Publiée dans le JO Sénat du 05/10/2017 - page 3064**

La structuration de la carrière des agents de la fonction publique territoriale doit répondre à la fois aux droits de ces agents à un déroulement de carrière prévu par le statut général et à la nécessaire prise en compte des spécificités des collectivités locales. À titre liminaire, on doit rappeler que le principe de libre administration prévu par la Constitution s'exerce dans le cadre de la loi. À cet égard, dans un contexte de forte hétérogénéité des collectivités et établissements publics locaux, l'institution par la loi ou le règlement de seuils démographiques permet de prévoir des règles adaptées aux caractéristiques et enjeux propres aux collectivités et établissements de taille comparable. Ces seuils représentent un outil important de structuration de la fonction publique territoriale. Ils garantissent l'adéquation des caractéristiques des emplois à la nature et à l'importance des besoins. Ils évitent les risques d'inflation injustifiée de la masse salariale par le recrutement de fonctionnaires surqualifiés.

Enfin, ces seuils favorisent l'enrichissement de la carrière des fonctionnaires concernés en suscitant la mobilité vers des collectivités de taille supérieure, en vue d'accéder au grade supérieur.

S'agissant des quotas de promotion interne, le mode de droit commun de nomination dans un cadre d'emplois est le concours, garant de l'équité entre les candidats. L'article 39 de la loi statutaire du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale prévoit qu'à titre complémentaire aux concours, les statuts particuliers peuvent prévoir de la promotion interne, sous réserve de fixation de quotas.

Dans l'ensemble de la fonction publique territoriale, ce quota est d'une promotion interne pour trois recrutements, avec une clause de sauvegarde en cas d'un faible nombre de recrutements.

On doit aussi noter que les agents de l'administration ont la possibilité de progresser dans leur carrière par le biais du concours interne, non soumis aux règles de quotas précitées.

En ce qui concerne les dispositions des articles 97 et suivants de la même loi du 26 janvier 1984, qui instaurent un versement d'une contribution par la collectivité qui employait l'agent au bénéfice du centre de gestion ou du CNFPT en cas de suppression d'un emploi, y compris lorsque cette suppression est la conséquence d'une décision de l'État, si elles ont effectivement un coût pour la collectivité d'origine, elles visent à garantir à ces agents la poursuite de leur carrière dans le respect du statut général.

Sa suppression ne ferait que transférer la charge sur le centre de gestion ou le CNFPT. Cette contribution est au demeurant dégressive dans le temps. **En outre, les agents concernés sont tenus de suivre les formations proposées et leur rémunération diminue si, au bout de deux années, ils n'ont pas retrouvé un emploi.**

Dans ces conditions, le Gouvernement n'entend pas revenir sur ces différentes mesures qui relèvent d'un équilibre entre les droits des différentes parties en présence.

Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale

Section II : Perte d'emploi.

Article 97

Dès lors qu'un emploi est susceptible d'être supprimé, l'autorité territoriale recherche les possibilités de reclassement du fonctionnaire concerné.

I.-Un emploi ne peut être supprimé qu'après avis du comité technique sur la base d'un rapport présenté par la collectivité territoriale ou l'établissement public. Le président du centre de gestion dans le ressort duquel se trouve la collectivité ou l'établissement est rendu destinataire, en même temps que les représentants du comité technique, du procès-verbal de la séance du comité technique concernant la suppression de l'emploi. Si le fonctionnaire concerné relève de l'un des cadres d'emplois de catégorie A auxquels renvoie l'article 45, ce document est communiqué au délégué régional ou interdépartemental du Centre national de la fonction publique territoriale. Si la collectivité ou l'établissement ne peut lui offrir un emploi correspondant à son grade dans son cadre d'emplois ou, avec son accord, dans un autre cadre d'emplois, le fonctionnaire est maintenu en surnombre pendant un an. Pendant cette période, tout emploi créé ou vacant correspondant à son grade dans la collectivité ou l'établissement lui est proposé en priorité ; la collectivité ou l'établissement, la délégation régionale ou interdépartementale du Centre national de la fonction publique territoriale et le centre de gestion examinent, chacun pour ce qui le concerne, les possibilités de reclassement. Est également étudiée la possibilité de détachement ou d'intégration directe du fonctionnaire sur un emploi équivalent d'un autre cadre d'emplois au sein de la même collectivité ou de l'établissement. Sont également examinées les possibilités d'activité dans une autre collectivité ou un autre établissement que celle ou celui d'origine sur un emploi correspondant à son grade ou un emploi équivalent. Au terme de ce délai, le fonctionnaire est pris en charge par le centre de gestion dans le ressort duquel se trouve la collectivité ou l'établissement, ou par le Centre national de la fonction publique territoriale s'il relève de l'un des cadres d'emplois de catégorie A auxquels renvoie l'article 45. Le fonctionnaire déchargé de ses fonctions en application de l'article 53 peut demander à être pris en charge avant le terme de ce délai ; il est alors fait droit à sa demande le premier jour du troisième mois suivant sa demande. La modification du nombre d'heures de service hebdomadaire afférent à un emploi permanent à temps non complet n'est pas assimilée à la suppression d'un emploi comportant un temps de service égal, lorsque la modification n'excède pas 10 % du nombre d'heures de service afférent à l'emploi en question et lorsqu'elle n'a pas pour effet de faire perdre le bénéfice de l'affiliation à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales.

Pendant la période de prise en charge, l'intéressé est placé sous l'autorité du Centre national de la fonction publique territoriale ou du centre de gestion, lesquels exercent à son égard toutes les prérogatives reconnues à l'autorité investie du pouvoir de nomination l'intéressé est soumis à tous les droits et obligations attachés à sa qualité de fonctionnaire ; il reçoit la rémunération correspondant à l'indice détenu dans son grade à hauteur de cent pour cent les deux premières années de prise en charge. Cette rémunération est ensuite réduite de cinq pour cent chaque année jusqu'à atteindre cinquante pour cent de la rémunération initiale la douzième année et les années suivantes. Pendant cette période, le centre peut lui confier des missions y compris dans le cadre d'une mise à disposition réalisée dans les conditions prévues aux articles 61 et 62 et lui propose tout emploi vacant correspondant à son grade ; l'intéressé est tenu informé des emplois créés ou déclarés vacants par le centre. La rémunération nette perçue par le fonctionnaire pris en charge est réduite du montant des rémunérations nettes perçues à titre de cumul d'activités.

Pendant la période de prise en charge, le fonctionnaire est tenu de suivre toutes les actions d'orientation, de formation et d'évaluation destinées à favoriser son reclassement.

Pour l'application des dispositions des articles 39, 76 et 80 et de la dernière phrase de l'article 78, il est tenu compte de la manière de servir du fonctionnaire pris en charge lors de l'accomplissement

des missions qui peuvent lui être confiées ou en cas de détachement. Les fonctionnaires pris en charge concourent pour l'avancement de grade et la promotion interne avec l'ensemble des fonctionnaires territoriaux du centre dont ils relèvent, qui appartiennent au même cadre d'emplois. Le fonctionnaire pris en charge peut bénéficier du régime indemnitaire correspondant à son grade lors de l'accomplissement des missions qui peuvent lui être confiées.

A l'expiration d'une disponibilité, d'un détachement, d'une position hors cadres ou d'un congé parental du fonctionnaire pris en charge, prononcés par le Centre national de la fonction publique territoriale ou le centre de gestion, la collectivité ou l'établissement redevable de la contribution prévue à l'article 97 bis examine les possibilités de reclassement de l'intéressé dans un emploi correspondant à son grade. En l'absence de reclassement, le fonctionnaire est pris en charge par le Centre national de la fonction publique territoriale ou le centre de gestion.

Le fonctionnaire a l'obligation de faire état tous les six mois à l'autorité de gestion de sa recherche active d'emploi, en communiquant en particulier les candidatures auxquelles il a postulé ou auxquelles il s'est présenté spontanément et les attestations d'entretien en vue d'un recrutement.

II.-La prise en charge cesse après trois refus d'offre d'emploi. Ne peut être comprise dans ce décompte qu'une seule offre d'emploi émanant de la collectivité ou de l'établissement d'origine. Pour l'application de ces dispositions aux fonctionnaires de catégorie C, les emplois proposés doivent se situer dans le département où le fonctionnaire était précédemment employé ou un département limitrophe. Toutefois, ces propositions doivent se situer dans le seul département où le fonctionnaire était précédemment employé pour les fonctionnaires de catégories B et C en exercice dans les départements d'outre-mer. Pour les fonctionnaires des mêmes catégories en exercice à Mayotte, ces propositions doivent se situer à Mayotte.

La prise en charge d'un fonctionnaire dont l'emploi a été supprimé à la suite d'une délégation de service et qui a refusé, antérieurement à sa prise en charge, une proposition de détachement auprès du bénéficiaire de cette délégation pour y occuper un emploi similaire à celui qu'il occupait au sein de ce service, d'une société concessionnaire ou fermière cesse après deux refus d'offre d'emploi. Le fonctionnaire est alors licencié ou admis à faire valoir ses droits à la retraite dans les conditions fixées au III ci-dessous.

Lorsque le fonctionnaire est nommé dans un emploi d'une collectivité ou d'un établissement autres que la collectivité ou l'établissement d'origine, la collectivité ou l'établissement est exonéré du paiement des charges sociales afférentes à la rémunération du fonctionnaire pendant une période de deux ans. Pendant cette période, ces charges continuent d'être liquidées et versées aux organismes de sécurité sociale par la collectivité d'accueil qui est remboursée par la collectivité ou l'établissement d'origine.

Le Centre national de la fonction publique territoriale ou le centre de gestion peuvent mettre fin à la prise en charge d'un fonctionnaire qui n'a pas respecté, de manière grave et répétée, les obligations prévues par le présent article, en particulier les actions de suivi et de reclassement mises en œuvre par l'autorité de gestion. Dans ce cas, le fonctionnaire peut être placé en disponibilité d'office ou, le cas échéant, admis à la retraite.

III.-Après trois refus d'offre d'emploi correspondant à son grade, à temps complet ou à temps non complet selon la nature de l'emploi d'origine, transmise par une collectivité ou un établissement au Centre national de la fonction publique territoriale ou au centre de gestion, le fonctionnaire est licencié ou, lorsqu'il peut bénéficier de la jouissance immédiate de ses droits à pension, admis à faire valoir ses droits à la retraite ; cette dernière disposition n'est pas opposable aux mères de famille ayant élevé au moins trois enfants.

L'offre d'emploi doit être ferme et précise, prenant la forme d'une proposition d'embauche comportant les éléments relatifs à la nature de l'emploi et à la rémunération. Le poste proposé doit correspondre aux fonctions précédemment exercées ou à celles définies dans le statut particulier du cadre d'emplois de l'agent.

En cas de licenciement, les allocations prévues par l'article [L. 351-12](#) du code du travail sont versées par le Centre national de la fonction publique territoriale ou par le centre de gestion et sont remboursées par la collectivité ou l'établissement qui employait le fonctionnaire antérieurement.

Article 97 bis

Le Centre national de la fonction publique territoriale ou le centre de gestion qui prend en charge un fonctionnaire dont l'emploi a été supprimé ou qui se trouve dans la situation prévue au troisième alinéa des articles 67 et 72 bénéficie d'une contribution de la collectivité ou de l'établissement qui employait l'intéressé antérieurement. Cette contribution est versée dans les conditions prévues au présent article.

Pour les collectivités ou établissements affiliés soit obligatoirement, soit volontairement depuis au moins trois ans à la date de suppression de l'emploi, cette contribution est égale pendant les deux premières années à une fois et demie le montant constitué par les traitements bruts versés au fonctionnaire augmentés des cotisations sociales afférentes à ces traitements. Elle est égale à une fois ce montant, pendant la troisième année, et aux trois quarts de ce montant au-delà des trois premières années.

Pour les autres collectivités et établissements, cette contribution est égale, pendant les deux premières années, à deux fois le montant constitué par les éléments définis à l'alinéa ci-dessus. Elle est égale à ce montant pendant les deux années suivantes et aux trois quarts du même montant au-delà des quatre premières années.

La contribution due au titre du fonctionnaire pris en charge en application des dispositions du premier alinéa de l'article 53 est versée par la collectivité ou l'établissement dans lequel le fonctionnaire occupait l'emploi fonctionnel. ;

Dans tous les cas, la contribution cesse lorsque le fonctionnaire a reçu une nouvelle affectation ou lorsque le fonctionnaire bénéficie d'un congé spécial de droit dans les conditions prévues à la deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article 99. Lorsque le fonctionnaire est placé par le centre compétent dans une position autre que l'activité, le calcul et le versement de la contribution mentionnée aux alinéas précédents sont suspendus à cette date jusqu'à la fin de la période correspondante. Lorsque le fonctionnaire fait l'objet d'une mise à disposition prévue à l'article 61 ou à l'article 62, la contribution est réduite à concurrence du remboursement effectué par la collectivité, l'établissement ou l'organisme d'accueil jusqu'à la fin de la période de mise à disposition.

Toutefois, si dans un délai de deux ans à compter de la prise en charge, le centre n'a proposé aucun emploi au fonctionnaire, les sommes dues par la collectivité ou l'établissement en application des alinéas ci-dessus sont réduites d'un montant égal au dixième du montant constitué par les traitements bruts versés au fonctionnaire augmentés des cotisations sociales afférentes à ces traitements.

Article 97 ter

Par dérogation aux dispositions de l'article 97 bis, un centre de gestion peut décider de rétablir la contribution des collectivités ou établissements non affiliés, qui ont procédé à des suppressions d'emplois, à une fois le montant constitué par les traitements bruts versés aux fonctionnaires augmenté des cotisations salariales afférentes à ces traitements.

Cette décision est prise lors du vote du budget primitif aux conditions suivantes :

- s'il est constaté que ce budget pourrait être présenté en équilibre hors les dépenses de prise en charge des fonctionnaires dont les emplois ont été supprimés par ces collectivités ou établissements et les recettes constituées par les contributions correspondantes, et que ces éléments y étant intégrés génèrent un déficit prévisionnel de la section de fonctionnement, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère ;
- si la cotisation obligatoire instaurée à l'article 22 est fixée aux taux maximum prévu par la loi ;
- si les prises en charge sont intervenues depuis plus de cinq ans.

Elle est renouvelable à chaque exercice budgétaire.

Lorsque la contribution est rétablie en application du présent article, la réduction prévue au dernier alinéa de l'article 97 bis n'est plus appliquée.

Le projet de budget établi avant le rétablissement de la contribution, tel que défini au deuxième alinéa du présent article, est transmis au préfet à l'appui de la délibération décidant du rétablissement de la contribution au montant fixé au premier alinéa.