

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I I I <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## **Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République**

- Audition de M. André Santini, secrétaire d'État chargé de la fonction publique, sur le projet de loi, adopté par le Sénat après déclaration d'urgence, relatif à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique (n° 845) (M. Jacques-Alain Bénisti, rapporteur) ..... 2

Mardi

3 juin 2008

Séance de 17 h 15

Compte rendu n° 64

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

**Présidence  
de M. Jean-Luc  
Warsmann,  
*Président***



**La Commission a procédé à l'audition de M. André Santini, secrétaire d'État chargé de la fonction publique, sur le projet de loi, adopté par le Sénat après déclaration d'urgence, relatif à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique (n° 845) (M. Jean-Alain Bénisti, rapporteur).**

**Le Président Jean-Luc Warsmann** a rappelé que le projet de loi s'inscrit dans un ensemble très vaste de dispositions ainsi que dans le programme de refondation de la fonction publique engagé par le Président de la République. Ce texte tend ainsi à créer un véritable droit à la mobilité pour les fonctionnaires, afin de leur offrir des perspectives de carrières plus intéressantes mais aussi de contribuer à l'enrichissement et à la modernisation du service public. À cet effet, il supprime de nombreuses entraves statutaires à la mobilité en rendant plus aisés le détachement et l'intégration. De même, il fluidifie le fonctionnement des services publics en permettant de recourir à l'intérim pour remplacer un fonctionnaire absent ou en élargissant les possibilités de cumul d'emplois à temps partiel.

**M. André Santini, secrétaire d'État chargé de la fonction publique**, a indiqué que le projet de loi répond à une volonté exprimée par le Président de la République dans son discours du 19 septembre 2007 à l'Institut régional d'administration (IRA) de Nantes. Il fait suite également à une intense concertation, notamment dans le cadre de la conférence sur les parcours professionnels qui s'est tenue à l'automne 2007. Ce texte est une première étape vers une véritable gestion des ressources humaines dans la fonction publique.

À ce jour, la mobilité des fonctionnaires est très limitée puisqu'elle concerne 5% seulement des effectifs de la fonction publique de l'État (FPE). Elle semble en outre réservée à certaines catégories : les corps administratifs plutôt que les corps techniques – la spécialisation constituant un frein supplémentaire –, l'encadrement supérieur – parfois, par obligation statutaire – les hommes plutôt que les femmes. De surcroît, cette mobilité est le plus souvent circonscrite à l'intérieur d'une même administration où elle consiste en un détachement entre deux corps et elle constitue un véritable parcours du combattant pour le fonctionnaire.

Ce projet vise donc, en levant les obstacles juridiques qui l'entravent, à instaurer un droit à la mobilité pour chaque fonctionnaire, sous réserve d'un préavis et du respect des nécessités de service. Un certain nombre d'outils financiers, dont la conservation des plafonds indemnitaires les plus favorables, sont destinés à encourager la mobilité. Un fonctionnaire pourra également capitaliser les avantages de carrière acquis dans le cadre de son détachement. L'administration organisera des formations et des procédures d'accompagnement et d'encadrement à l'intention des fonctionnaires en recherche d'affectation. À cela s'ajoutera le pécule, indemnité de départ volontaire pour les fonctionnaires souhaitant travailler dans le secteur privé.

Enfin, ce texte vise à créer les conditions permettant d'assurer la continuité du service en recourant à l'intérim et en facilitant la réorientation professionnelle des fonctionnaires sans affectation.

**M. Jacques-Alain Bénisti, rapporteur** a estimé que ce projet répondait à une forte attente des fonctionnaires, les obstacles à la mobilité entre les fonctions publiques étant jusqu'à présent nombreux. Les syndicats ont d'ailleurs unanimement salué les avancées en matière de mobilité, de même que les agents, dont la carrière sera désormais plus enrichissante et plus attractive.

Des discussions ont certes eu lieu, notamment en ce qui concerne le reclassement. À ce jour, la suppression d'un poste peut entraîner la mutation de l'agent qui l'occupait à des centaines de kilomètres de sa famille. Dorénavant, on devra lui proposer trois emplois tenant compte de son projet d'évolution professionnelle ainsi que de sa situation familiale et géographique. La possibilité d'accéder aux trois fonctions publiques aidera en outre à résoudre un certain nombre de problèmes.

Sans doute en raison d'une incompréhension, la disposition concernant le recrutement d'intérimaires a suscité des inquiétudes de la part des syndicats alors que le statut des contractuels ou des vacataires – comme les syndicats ne cessent de le dire par ailleurs avec raison – est autrement plus précaire.

La mobilité devrait de plus permettre de réduire le recours à des agents non titulaires.

Ne serait-il pas par ailleurs opportun d'étendre à la FPE et à la fonction publique hospitalière (FPH) les bourses de l'emploi qui ont été instituées dans la fonction publique territoriale (FPT) ? Dans la FPE, des décrets publiés en avril dernier ont en outre créé des indemnités permettant d'accompagner la mobilité des agents. En sera-t-il de même dans les deux autres fonctions publiques – notamment à travers l'extension de la prime de départ volontaire pour les agents souhaitant mener à bien un autre projet professionnel ?

Ce texte, de surcroît, étend à la FPT l'expérimentation actuellement en cours dans la FPE et la FPH, qui consiste à évaluer les agents dans le cadre d'un entretien professionnel plutôt que par une note dont chacun connaît l'insignifiance. Un bilan en est-il disponible ?

Enfin, qu'en sera-t-il du calendrier d'application de la loi alors que des articles de la loi relative à la modernisation de la fonction publique et de la loi relative à la fonction publique territoriale ne sont toujours pas appliqués ? De la même manière, quand les textes sur la rénovation du dialogue social et sur la création des cadres statutaires seront-ils soumis au Parlement ?

**Le secrétaire d'État** a tout d'abord rendu hommage au travail du rapporteur sur ce texte mais, également à la tête de sa Fédération des centres de gestion.

Les fonctionnaires et les syndicats sont favorables à ce projet, certains ayant considéré qu'il aurait fallu aller plus loin : l'administration ne devrait pas pouvoir empêcher la mobilité pour des raisons impérieuses de service ou pour la convenance ou le confort du chef de service. Désormais cette mobilité sera un droit. Tous les fonctionnaires, en particulier les plus jeunes veulent pouvoir évoluer au sein des différentes fonctions publiques.

Une mobilité généralisée avec la présentation de trois offres d'emplois facilitera par ailleurs le reclassement.

S'agissant du calendrier, une bourse de l'emploi conçue par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et le Groupe Moniteur sera ouverte dans la FPE avant la fin du mois de juin. On pourrait aussi organiser des bourses entre les différentes fonctions publiques.

Le volet « Gestion des ressources humaines » de la Revue générale des politiques publiques (RGPP) engagé en juillet prévoit un accompagnement financier de la mobilité des agents publics. Le décret du 17 avril 2008 institue en outre une indemnité égale, au plus, à 24 mois de rémunération brute annuelle pouvant être attribuée aux fonctionnaires et aux

agents non titulaires démissionnant de la FPE dans le cadre d'une restructuration de service, pour créer ou reprendre une entreprise ou pour se consacrer à un projet personnel. Bien que le contexte de la FPT rende l'incitation au départ volontaire moins nécessaire que pour les agents relevant de l'État, l'extension aux collectivités du mécanisme prévu par le décret du 17 avril pourrait être utilement envisagée. Les mesures d'incitation au départ volontaire prévues pour l'État ont pour principal objectif d'obtenir la diminution du nombre d'agents publics dans un contexte de restructuration générale des administrations. Cette contrainte est moins forte pour les collectivités territoriales, lesquelles bénéficient d'importants transferts de compétence et d'un accroissement continu de leurs effectifs. L'existence d'un dispositif de reclassement des fonctionnaires momentanément privés d'emploi, permettant de réaffecter des fonctionnaires territoriaux expérimentés dans un contexte d'augmentation des besoins rend une incitation de départ moins indispensable qu'elle ne l'est pour l'État. Une telle mesure n'est néanmoins pas dénuée d'intérêt : pour favoriser la réorganisation importante d'une collectivité comme pour l'État, en offrant aux fonctionnaires momentanément privés d'emploi une alternative au maintien en surnombre ou à la prise en charge par les organismes de gestion : pour offrir une alternative amiable au licenciement des agents en CDI, qui ne peuvent pas bénéficier du système de prise en charge des fonctionnaires momentanément privés d'emploi ou pour régler à l'amiable la situation de certains fonctionnaires pris en charge par les organismes de gestion. Le pécule, quant à lui, pourrait inciter les fonctionnaires qui disposent de perspectives professionnelles dans le secteur privé à sortir du dispositif de prise en charge pour harmoniser les régimes applicables aux fonctionnaires des différentes fonctions publiques. Compte tenu de la nature de l'aide au départ volontaire, il serait préférable de sécuriser son extension dans la FPT sur la base d'un texte exprès de nature réglementaire.

Le passage de la notation à l'évaluation des fonctionnaires est fondamental. Une circulaire a été adressée en janvier par le ministre du budget et le secrétaire d'État à l'ensemble des ministères afin d'expérimenter un entretien annuel. Neuf ministères sur quatorze ont commencé cette année l'évaluation : les affaires étrangères, la culture, la défense, l'écologie, l'éducation nationale, l'intérieur, le MINEFI, le ministère du budget ainsi que les services du Premier ministre. Le mode d'expérimentation diffère selon les ministères : certains expérimentent l'entretien pour l'ensemble de leurs personnels – affaires étrangères, culture, écologie, Intérieur, services du Premier ministre ; d'autres le font pour une partie seulement avec comme objectif l'extension de cette expérimentation en 2009 – défense, éducation nationale, MINEFI, ministère du budget ; certains ministères, enfin, ont profité de l'occasion pour étendre le système aux personnels non titulaires – Intérieur et services du Premier ministre. Pour les cinq autres ministères – agriculture, santé, jeunesse et sports, travail, justice – l'expérimentation commencera en 2009. Les ministères de la santé et du travail ont souhaité conserver leur nouveau système au moins un an avant de basculer dans l'expérimentation. Ce passage ne devrait pas être difficile dans la mesure où leur système prévoit d'ores et déjà un entretien. En 2009, au plus tard, l'ensemble des fonctionnaires soumis à une procédure d'évaluation dans le cadre du décret de 2002 bénéficieront de l'entretien professionnel. Un premier bilan sera dressé à ce moment.

S'agissant du texte sur le dialogue social, un accord sans précédent depuis 1946 a été signé hier avec six organisations syndicales – CGT, CFDT, UNSA, Solidaires, FSU, CGC –, grâce à un important travail politique et pédagogique effectué dans un climat de confiance et de respect. Pour une fois, la fonction publique est aux avant-postes du dialogue social ! Dans la deuxième quinzaine de juin, la concertation sera par ailleurs lancée sur les premier et second volets de l'accord qui concernent respectivement ses modalités d'application ainsi que les commissions administratives paritaires (CAP). Le Gouvernement ne passera pas en force

et a prévu de présenter un projet de loi à la rentrée 2008. La réflexion sur les cadres statutaires s'inscrit quant à elle dans la suite de la remise du Livre blanc et la concertation est en cours. Une première réunion de travail aura lieu avec les ministères concernés le 7 mai et une séance plénière avec les syndicats se déroulera le 9 juin. Un premier cadrage sera présenté lors du conseil supérieur de la FPE en juillet, puis, un projet de loi sera mis à l'ordre du jour du Parlement au printemps de 2009.

**M. Bernard Derosier** a demandé ce qui justifie la précipitation avec laquelle le Gouvernement veut modifier la mobilité et le recrutement dans la fonction publique. N'aurait-il pas été préférable d'attendre la fin de la concertation, dont le calendrier vient par ailleurs d'être rappelé ?

Si l'extension des possibilités de détachement ainsi que l'incitation au développement des intégrations vont dans le bon sens, elles ne concernent néanmoins principalement que les agents de l'État. Dans quelle mesure les agents territoriaux et hospitaliers pourront-ils en bénéficier ?

La restructuration d'un certain nombre de services de l'État est patente, connaît-on exactement le nombre d'agents concernés ?

L'article 6, par ailleurs, imposera à l'administration d'accueil le versement d'une indemnité d'accompagnement à la mobilité. L'hypothèse la plus probable étant que les agents de l'État se tourneront vers les collectivités territoriales, une compensation de cette participation des collectivités à l'accueil des fonctionnaires de l'État est-elle envisagée ?

L'article 7 dispose qu'en cas de restructuration d'une administration de l'État, les fonctionnaires se verront proposer trois emplois mais, en cas de refus, ils seront mis en disponibilité d'office. N'est-ce pas là une remise en cause fondamentale du statut de la fonction publique ? Comment par ailleurs garantir une indemnité à ces fonctionnaires privés d'emploi ? La réorientation professionnelle invoquée pour faciliter la réaffectation ne constitue-t-elle pas une mutation forcée ? Une revalorisation indiciaire de l'agent n'est-elle pas envisageable afin d'accompagner cette mobilité ?

L'article 10, enfin, qui prévoit le recours à des sociétés d'intérim, constitue une innovation considérable. Est-il envisageable que toutes les missions de service public puissent être ainsi confiées à des intérimaires, y compris celles qui relèvent de l'exercice de la souveraineté, des prérogatives de puissance publique ou de la sécurité publique ?

**M. Michel Hunault** a salué l'action du secrétaire d'État car ce projet redonne des perspectives à tous ceux qui ont choisi de servir l'État. Il a ensuite posé les deux questions suivantes.

Comment est-il possible de faciliter l'instauration de passerelles entre les différentes administrations ?

Les demandes de formation sont en outre nombreuses mais très peu sont satisfaites. N'est-il pas possible de concevoir de nouveaux financements afin de mieux sécuriser les parcours professionnels ?

**M. Bertrand Pancher** a considéré que le projet de loi va dans le bon sens en matière d'évolutions des carrières, de conditions d'avancement ou de CAP. Qu'est-il néanmoins de ces cas certes très rares dans lesquels les administrations sont contraintes de se séparer d'un

collaborateur à la suite à une faute professionnelle ou en raison de son incompétence ? Le système actuel est très lourd et le maintien de ces agents étant quasi-systématique, ne faudrait-il pas faire preuve d'un peu plus courage ?

En outre, qu'en sera-t-il du cumul d'un emploi à temps plein dans la fonction publique avec une activité privée, lequel n'est en l'état possible que dans le domaine culturel et immobilier ?

**Le secrétaire d'État** a indiqué que tous les textes indemnitaires destinés à favoriser la mobilité ont déjà été publiés en avril. La prime de restructuration s'élève à 10 000 euros, l'allocation pour le conjoint à 6 500 euros, le pécule représente deux ans de rémunération et la prime pour exercice dans une zone difficile est de 15 000 euros. Deux décrets sont encore à paraître sur la suppression de la limite de 15 % du gain de rémunération consécutif au détachement dans les fonctions publiques hospitalière et territoriales. Les agents en mobilité pourront ainsi, sans limitation, percevoir davantage que ce qu'ils gagnaient dans leur administration de départ. L'indemnité sera versée par l'État aux agents en mobilité ou aux collectivités qui les accueillent.

— La mise en disponibilité d'office, quant à elle, n'est pas une nouveauté puisque le refus de rejoindre son poste vaut aujourd'hui démission. L'obligation de proposer trois postes est une amodiation considérable. L'agent qui serait mis en disponibilité d'office bénéficierait par ailleurs d'une indemnité pour perte d'emploi.

— Les services du ministère communiqueront à M. Derosier le nombre précis de fonctionnaires concernés par les restructurations.

— Une fois le projet de loi adopté, plus personne ne pourra prétendre que la mobilité n'est juridiquement possible qu'entre deux corps de FPE ou entre un corps et un cadre d'emploi. Il ne s'agit plus de passerelles : il faut de véritables échangeurs !

— Une mission sur la formation professionnelle a été confiée à M. Raymond-François Le Bris. Il s'agit de réorienter les 150 écoles de service public de la formation initiale vers la formation professionnelle et la reconversion professionnelle ou « deuxième carrière ». Un pré-rapport sera remis à la mi-juillet et un rapport en octobre.

— Seize fonctionnaires sur les 2,2 millions que compte la FPE sont licenciés chaque année pour insuffisance professionnelle. Chaque cas nécessite deux à trois ans de procédure. Il faut sortir de l'hypocrisie : revaloriser la fonction publique, c'est également ne plus mentir.

— Le cumul avec un emploi privé est libéralisé depuis 2007. Sans doute serait-il possible d'aller plus loin en développant les secondes carrières ou la possibilité de créer des entreprises.

— À ce jour, 53 % des militaires, pourtant directement impliqués dans l'une des missions substantiellement régaliennes de l'État, sont des contractuels.

**M. Bernard Derosier** a rappelé qu'il avait évoqué le cas des intérimaires.

**M. Régis Juanico** a indiqué que dans l'armée la durée des contrats était en moyenne de huit ans.

**Le secrétaire d'État** a considéré que les « secondes carrières » fonctionnaient fort bien au sein de l'armée et il s'est demandé si la police ne pourrait bénéficier d'un tel dispositif.

Le statut des intérimaires, quant à lui, est autrement plus digne que celui des vacataires dans l'éducation nationale, certains étant licenciés au mois de juin pour que l'administration n'ait pas à leur payer de vacances... Le système actuel n'est donc pas satisfaisant.

**M. Guy Geoffroy** a rappelé que certains agents demandaient à être mobiles faute de pouvoir bénéficier d'un avancement dans leur carrière au poste qui est le leur. Aujourd'hui, il arrive par exemple qu'un directeur général des services municipaux ne puisse accéder au grade d'administrateur territorial sans rejoindre l'intercommunalité où ses responsabilités seront moindres. N'est-il donc pas envisageable de récompenser également la fidélité en faisant sauter certains verrous ?

**Le rapporteur** a insisté sur l'aspect humain de ce texte que certains syndicats ont par ailleurs considéré parfois comme circonstanciel en raison de la restructuration de la FPE. Mais n'est-il pas nécessaire d'améliorer les conditions de vie et de travail des fonctionnaires ?

De la même manière, quelles qu'aient été les préventions initiales, l'intérim peut être une impérieuse nécessité dans certains cas, par exemple dans la FPH où le remplacement d'une infirmière dans un service de néonatalogie doit être immédiat. Il n'est pas question qu'il en aille de même en matière de sécurité.

Les agents pourront bénéficier d'une formation dans le cadre d'un détachement dans une fonction publique différente tout comme l'article premier de la loi sur la modernisation de la fonction publique disposait déjà que les fonctionnaires devaient bénéficier d'une formation permanente.

Cette loi a également prévu le cumul d'un emploi public et d'un emploi privé, même s'il est soumis à condition – notamment l'obligation d'attendre deux années avant de travailler dans une société privée avec laquelle un fonctionnaire aurait été en relation dans le cadre de ses fonctions.

De petites communes, qui ne peuvent pas embaucher de personnels à temps complet, pourront désormais employer journalièrement un fonctionnaire de manière à ce qu'il puisse se rendre dans plusieurs collectivités. La revendication syndicale visant à inclure le temps de transport dans le temps de travail sera par ailleurs satisfaite par un amendement.

**M. Régis Juanico** a considéré que la politique du ministère de la défense en matière de gestion des ressources humaines n'est sans doute pas généralisable à l'ensemble de la fonction publique, en raison notamment de la spécificité du métier des armes qui exige des personnels jeunes.

**Le secrétaire d'État** a observé qu'il en allait également ainsi dans la police.

**M. Régis Juanico** a indiqué que la reconversion en vue d'une seconde carrière fonctionnait très bien.

Rappelant que les articles 6 et 7 évoquent les hypothèses de réorientation professionnelle ainsi que la mise à disposition des fonctionnaires en cas de restructuration de

l'administration de l'État, il a demandé ce qu'il en serait de la réaffectation des agents dans le cadre de l'extinction d'un corps.

**M. Claude Bodin** a jugé que ce texte était extrêmement consensuel et apportait des réponses concrètes et attendues à un certain nombre de situations. Sans doute aurait-il été néanmoins souhaitable d'aller au-delà, notamment en ce qui concerne le statut de la fonction publique. Si la très grande majorité des fonctionnaires est exemplaire, une minorité fait preuve d'immobilisme en continuant à bénéficier d'un saut d'échelon automatique, fût-il parfois un peu plus lent. Un texte visant à mettre fin à cette titularisation à vie sera-t-il présenté un jour ? Une titularisation pour cinq ans pourrait être par exemple envisagée, la situation du fonctionnaire pouvant ensuite être examinée, dans le cadre d'un bilan de compétence et de résultats, avant d'engager un nouveau processus de titularisation pour un même nombre d'années.

**Le secrétaire d'État** a mis en garde contre la tentation de remise en cause globale du statut qui se traduirait par des exigences excessives en termes de disponibilité.

Le recours à l'intérim, par ailleurs, ne constitue qu'une possibilité pour les collectivités territoriales alors qu'il est pratiqué dans la FPH sans qu'aucun texte ne vienne le réglementer. Il faut donc avancer et, pourquoi pas, dans le sens de l'externalisation. Sodexho, qui travaille dans le domaine des cantines scolaires mais aussi des plateformes pétrolières ou de la logistique des armées française, anglaise et américaine, s'est installé à Issy-les-Moulineaux et a permis à deux jeunes en difficulté scolaire d'aller travailler à Sakhaline. Ce n'est certes pas la vocation de cette entreprise, mais le cloisonnement n'est pas de bonne politique.

Il est vrai que certains fonctionnaires sont découragés par le passage systématique au grade supérieur à l'ancienneté de collègues qui ne font guère preuve de dynamisme. Le Livre blanc donnera l'occasion d'envisager d'autres solutions dans le cadre de la discussion des contrats. On peut noter qu'en Italie, les fonctionnaires ne souhaitent pas revenir à leur statut, depuis que le gouvernement de gauche les a fait passer sous contrat, car ils sont mieux payés et ils relèvent des juges civils.

La fonction publique de l'État comptait 850 corps voilà quelques années ; ils ne sont plus aujourd'hui que 500 et il faudrait parvenir à ce qu'il n'en reste qu'une cinquantaine. Le mouvement est désormais engagé, dans le respect des intérêts de chacun et sans soulever de difficultés, l'alignement se faisant sur le régime statutaire et indemnitaire le plus favorable.