



N° 1909

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 avril 2019

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

AU NOM DE LA DÉLÉGATION AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES  
ET À LA DÉCENTRALISATION

SUR LE PROJET DE LOI *de transformation de la fonction publique*  
(n° 1802).

PAR M. Éric POULLIAT,

Député

---

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>5</b>
<b>LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI ET LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR .....</b>	<b>9</b>
<b>TITRE I<sup>ER</sup> : – PROMOUVOIR UN DIALOGUE SOCIAL PLUS STRATÉGIQUE ET EFFICACE DANS LE RESPECT DES GARANTIES DES AGENTS PUBLICS.....</b>	<b>9</b>
Article 2 (II) : composition du collège des employeurs territoriaux au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale .....	9
Article 3 (II et III) : fusion des comités techniques (CT) et des comités d'hygiène, de sécurité et de conditions de travail (CHSCT) en un comité social territorial (CST).....	10
Article 4 (III et IV) : attributions des commissions administratives paritaires (CAP) .....	14
Article 5 : habilitation à prendre des ordonnances en matière de négociation dans la fonction publique.....	16
<b>TITRE II : – TRANSFORMER ET SIMPLIFIER LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES .....</b>	<b>18</b>
Article 7 (II) : élargissement des possibilités de recruter des personnels contractuels pour des emplois de direction .....	19
Article 8 (II) : création du « contrat de projet ».....	21
Article 10 : élargissement des possibilités de recruter des personnels contractuels et assouplissement des règles de recrutement sur les emplois à temps non complet.....	24
Article 12 (III) : suppression de la notation et généralisation de l'entretien professionnel .....	28
Article 13 (I) : définition des critères pris en compte pour la rémunération des agents contractuels .....	28
Article 14 (II) : suppression de la compétence consultative des CAP en matière de promotion de corps, de cadres d'emplois et de grade ; instauration de lignes directrices de gestion concertées .....	29
Article 15 (II) : modifications à l'échelle des sanctions disciplinaires.....	31

<b>TITRE III : – SIMPLIFIER LE CADRE DE GESTION DES AGENTS PUBLICS ...</b>	33
Après l'article 16 : renforcement de la prise en compte des problématiques déontologiques dans l'action des centres de gestion.....	33
Article 17 : habilitation à prendre des ordonnances dans le domaine de la protection sociale et de la prise en compte de la santé et de la vie familiale .....	34
Article 18 : harmonisation du temps de travail.....	35
Article 19 : gestion des ressources humaines .....	38
<b>TITRE IV : – FAVORISER LA MOBILITÉ ET ACCOMPAGNER LES TRANSITIONS PROFESSIONNELLES DES AGENTS PUBLICS .....</b>	39
Article 22 : habilitation à prendre des ordonnances dans le domaine de la formation .....	39
Article 23 : encouragement de la mobilité des fonctionnaires d'État vers la fonction publique territoriale.....	40
Article 25 : portabilité du contrat à durée indéterminée entre les trois versants de la fonction publique.....	41
Article 26 : création d'un dispositif de rupture conventionnelle .....	42
<b>TITRE V : – RENFORCER L'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE.....</b>	45
Article 29 : dispositif de signalement des violences et plan d'action pour l'égalité professionnelle hommes-femmes.....	46
Article 32 (II) : maintien des primes et indemnités versées par les collectivités et leurs établissements publics durant les congés pour maternité, pour adoption, de paternité et d'accueil de l'enfant .....	47
Article 33 (II) : maintien des droits à avancement des agents en congé parental ou en disponibilité de droit pour élever son enfant de moins de huit ans ; prise en compte de la situation respective des femmes et des hommes dans les corps et grades concernés pour les décisions d'avancement au choix.....	47
Article 34 (III) : renforcement des droits des candidats aux concours en situation de handicap.....	48
Article 36 : modalités d'entrée en vigueur dans le temps et dispositions transitoires .....	49
<b>AUDITION DE M. OLIVIER DUSSOPT, SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS .....</b>	51
<b>SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR.....</b>	69
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES .....</b>	73
<b>TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION.....</b>	77

## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

De par son histoire, notre pays a un **attachement fort au service public** : comme l'a confirmé l'intense débat national que notre pays a vécu au cours des mois passés, nos concitoyens sont attachés à l'existence de services publics de qualité, de proximité et accessibles à tous. Que ce soit en matière de sécurité, de santé, d'éducation, de culture, de mobilités, d'aménagement urbain ou encore de propreté des espaces publics, nos concitoyens savent qu'ils peuvent compter sur des agents publics dévoués, disponibles et fiers de participer au quotidien aux missions d'intérêt général qui leur sont confiées.

Mais, s'ils sont attachés aux services qui leur sont rendus, nos concitoyens sont aussi conscients des **limites actuelles de ces services publics** et des marges d'amélioration existantes, notamment sur le plan de la gestion des ressources humaines. Un **fonctionnement trop rigide**, lié notamment à un statut de la fonction publique qui n'a pas été suffisamment modernisé et adapté aux évolutions des attentes et des besoins des citoyens, nuit aujourd'hui à la qualité du service rendu aux populations, à la capacité de management des employeurs publics et à l'épanouissement professionnel des agents publics qui s'en sentent parfois prisonniers.

Le **projet de loi de transformation de la fonction publique**, déposé par le Gouvernement sur le bureau de l'Assemblée nationale le 27 mars 2019 <sup>(1)</sup> et dont la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation a décidé de se saisir pour avis au cours de sa réunion du 20 mars 2019 <sup>(2)</sup>, a pour objet de remédier à ce fonctionnement trop rigide. Pour ce faire, **il assouplit et modernise le statut de la fonction publique** ou, plus exactement, *les statuts des fonctions publiques*, puisque chacun des trois versants de la fonction publique – d'État (FPE), territoriale (FPT) et hospitalière (FPH) – a, même s'il existe des règles communes, son statut propre. Pour autant, **le projet de loi préserve ce statut et sa spécificité par rapport au droit du travail** applicable au secteur purement privé, car les exigences et les singularités du service public justifient le maintien de dispositions propres aux agents publics et donc de leur statut, dans une approche plus transversale.

---

(1) [Projet de loi \(n° 1802, XV<sup>e</sup> législature\) de transformation de la fonction publique.](#)

(2) [Compte rendu n° 12 de la réunion du mercredi 20 mars 2019.](#)

Le **processus de décentralisation** qu'a connu notre pays au cours des quatre décennies passées a conduit à d'importants transferts de compétences de l'État vers les collectivités territoriales. Ce processus, auquel est venu s'ajouter le développement des services publics de proximité, a eu pour conséquence une **forte augmentation du nombre d'agents territoriaux et de leur part dans l'ensemble de la fonction publique**, comme le montre le tableau ci-après.

**EVOLUTION DES EFFECTIFS PHYSIQUES DE LA FONCTION PUBLIQUE ENTRE 2007 ET 2016**

	2007		2016		Variation des effectifs 2007-2016	
	Nombre	Taux	Nombre	Taux	Nombre	Taux
<b>FPE</b>	2 484 484	47,2%	2 426 692	44,3%	-57 792	- 2,3 %
<b>FPT</b>	1 748 378	33,2%	1 885 820	34,4%	137 442	+ 7,9 %
<b>FPH</b>	1 035 073	19,6%	1 167 690	21,3%	132 617	+ 12,8 %
<b>Total</b>	5 267 935	100,0%	5 480 202	100,0%	212 267	+ 4,0 %

Sources : *Rapports annuels sur l'état de la fonction publique pour 2009* (p. 303) et *2018* (p. 286).

Ainsi, **le nombre d'agents territoriaux (fonctionnaires et contractuels) a progressé de 7,9 % entre 2007 et 2016, passant de 1 750 000 à 1 885 000**, pendant que, sur la même période, les effectifs de la FPE diminuaient de 2,3 %. Corrélativement, la part des agents territoriaux au sein des effectifs de la fonction publique est passée de 33,2 % à 34,4 %, tandis que celle des agents de la FPE diminuait de 3 points, passant de 47,2 % à 44,3 %.

On le voit, les employeurs publics territoriaux, qui sont au nombre de 48 000, sont aujourd'hui en charge d'un personnel représentant **un tiers de l'emploi public en France**. Parallèlement, ils sont compétents, suite aux différentes vagues de décentralisation, dans un nombre accru de domaines couvrant une large part des services publics fournis à la population. Cette responsabilité large implique de pouvoir disposer de **leviers managériaux adaptés et performants** : chacun des cinq titres que compte le projet de loi projet de loi vise, précisément, à leur fournir ces leviers. Corrélativement, **ces évolutions renforceront l'épanouissement professionnel des agents territoriaux en favorisant les évolutions de carrière et la mobilité professionnelle**, ce qui sera également de nature à améliorer la qualité du service apporté aux citoyens.

Le projet de loi a fait l'objet d'une **concertation longue et intense avec les organisations syndicales et les employeurs publics**, dont la qualité a été unanimement saluée lors des auditions que votre rapporteur a conduites conjointement avec la rapporteure de la commission des Lois, Mme Emilie Chalas. Il se caractérise par un **traitement transversal des questions intéressant la fonction publique**, la majorité des articles intéressant deux des trois versants de la fonction publique, voire les trois, ce qui permet pour un certain nombre de sujets une harmonisation de certaines règles aujourd'hui trop disparates. Pour autant, **les spécificités de chacun des trois versants ont aussi**

été, en tant que de besoin, prises en compte, au travers d'approches différenciées de certaines modifications.

#### **Précisions sur la structuration du droit de la fonction publique et du projet de loi**

Le droit de la fonction publique s'articule, pour l'essentiel, autour de **4 lois non codifiées et 2 codes**. La **loi n° 83-634 du 13 juillet 1984 portant droits et obligations des fonctionnaires**, dite « loi Le Pors » ou encore « statut général des fonctionnaires », s'applique à la fonction publique d'État (FPE) et à la fonction publique territoriale (FPT), mais pas à la fonction publique hospitalière (FPH). La loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 comporte les dispositions statutaires spécifiques à la FPE, tandis que la **loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 comprend les dispositions statutaires spécifiques à la FPT** et la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 celles relatives à la FPH. Le **code général des collectivités territoriales (CGCT)** et le code de la santé publique (CSP) comportent, en outre, quelques dispositions statutaires complémentaires relatives, respectivement, à la FPT et la FPH.

La plupart des modifications apportées par le projet de loi au droit de la fonction publique ont vocation à s'appliquer aux trois fonctions publiques (d'État, territoriale et hospitalière) : dans ce cas, l'article modifie généralement successivement la loi n° 84-16, la loi n° 84-53 (ainsi que, le cas échéant, le CGCT), et enfin la loi n° 86-33 (ainsi que, le cas échéant, le CSP). Dans certains cas, ces modifications sont précédées d'une modification de la loi n° 83-634.

Certaines modifications n'ont quant à elles, vocation à s'appliquer qu'à la FPE et à la FPT : dans ce cas, seule la loi n° 83-634 est généralement modifiée, mais dans certains cas les lois n° 84-16 et 84-53 peuvent aussi être touchées.

Quelques modifications, enfin, n'ont vocation à s'appliquer qu'à une seule des trois fonctions publiques : dans ce cas, seul le texte spécifique concerné est modifié.

Le champ de la saisine de la Délégation, fixé au cours de sa réunion du mercredi 3 avril 2019 <sup>(1)</sup>, compte **24 articles sur les 36 du projet de loi**, incluant toutes les dispositions modifiant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ou le code général des collectivités territoriales (CGCT), les modifications à la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 qui ont un impact particulier sur la FPT, ainsi que les articles habilitant le Gouvernement à prendre des ordonnances susceptibles d'avoir un impact sur la FPT ou de modifier la loi du 26 janvier 1984. En revanche, ont été laissées en dehors du champ de la saisine les articles qui ne concernent pas la FPT (car applicables exclusivement à la fonction publique d'État ou à la fonction publique hospitalière) ainsi que, sauf exception justifiée par un impact particulier sur la FPT, les articles modifiant uniquement la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ou applicables à toutes les fonctions publiques sans déclinaison dans chacune des lois spécifiques et ayant, de ce fait, un champ d'application excédant la FPT.

Votre rapporteur souhaite souligner le **souci du projet de loi de prendre en compte, pour les collectivités, les problématiques parfois très différentes que rencontrent les très grandes et les très petites collectivités**. Le projet de loi se caractérise également par un **souci d'équilibre entre, d'une part, la volonté**

---

(1) [\*Compte rendu n° 14 de la réunion du mercredi 3 avril 2019.\*](#)

**de donner davantage de souplesse aux employeurs publics et de renforcer les leviers managériaux mis à leur disposition, et d'autre part, la préoccupation d'apporter aux agents publics des garanties appropriées sur le plan statutaire et d'élargir leurs perspectives professionnelles.**

Dans le cadre de ses travaux sur ce projet de loi, **votre rapporteur a été animé par cette même double préoccupation** : d'une part, **prendre en compte les problématiques spécifiques des différents niveaux et différentes tailles de collectivités** ; d'autre part, **assurer un juste équilibre entre les besoins des employeurs territoriaux et les droits des agents**. Les recommandations qu'il formule, qui seront pour la plupart traduites sous forme d'amendements <sup>(1)</sup>, s'inscrivent dans cette perspective.

Certains éléments majeurs de cette transformation de la fonction publique ne figurent pas directement dans le projet de loi, mais seront mis en œuvre par voie d'ordonnances dans le cadre d'habilitations prévues par le texte. Votre rapporteur rappelle l'importance de maintenir, lors de l'élaboration de ces ordonnances, un dialogue social d'une qualité égale à celui déployé par le Gouvernement lors de l'élaboration du présent projet de loi. En effet, les enjeux qui seront traités par ordonnances sont très importants et attendus tant par les agents de la fonction publique (précarité des agents contractuels de catégorie C, santé au travail, prévoyance et retraite) que par les employeurs publics (formation initiale et continue, organisation des concours d'accès à la fonction publique).

**Faire de la fonction publique territoriale un outil de proximité au service des citoyens en la dotant de leviers managériaux souples et efficaces et qui permettent à ses agents, même temporaires, de s'enrichir de la culture territoriale et de la dimension humaine du service public : tel est, en résumé, l'objectif de votre rapporteur.**

---

(1) Sur les dix-huit recommandations formulées dans le présent rapport, trois ne sont pas traduites sous forme d'amendements : pour deux d'entre elles, parce qu'elles relèvent du domaine réglementaire (recommandations n° 4 et 17) ; pour la dernière, parce qu'il s'agit d'une recommandation de méthode, relative aux modalités d'élaboration des ordonnances prévues par le projet de loi (recommandation n° 5).

Les quinze autres recommandations donnent lieu à des amendements que votre rapporteur présentera devant la commission des Lois et, le cas échéant, en séance publique. Parmi ces amendements, trois (correspondant aux recommandations nos 6, 7 et 18) ont été déclarés irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution.

## LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI ET LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR

### TITRE I<sup>ER</sup> : PROMOUVOIR UN DIALOGUE SOCIAL PLUS STRATÉGIQUE ET EFFICACE DANS LE RESPECT DES GARANTIES DES AGENTS PUBLICS

#### Article 2 (II) : composition du collège des employeurs territoriaux au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale

L'article 2 (II) modifie la **composition du collège des employeurs territoriaux du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT)** dans le but, selon l'exposé des motifs du projet, d'assurer « *une meilleure représentation des plus grandes communes et de leurs établissements publics de coopération intercommunale* ».

Le CSFPT est l'instance de consultation nationale de la fonction publique territoriale qui permet d'organiser le dialogue entre les représentants des élus locaux, d'une part, et des fonctionnaires territoriaux via leurs représentants du personnel, d'autre part, et d'assurer la concertation nécessaire à l'élaboration et au suivi des textes législatifs et réglementaires concernant les fonctionnaires territoriaux. Le CSFPT est composé de 40 membres : 20 représentants des collectivités territoriales et 20 représentants du personnel. Aux termes de l'article 8 de la loi n° 84-53 qui institue ce conseil, les représentants des collectivités sont élus, respectivement, par des collèges de maires, de présidents de conseil départemental et de présidents de conseil régional.

L'organisation des collèges et le nombre des sièges à pourvoir tiennent compte de l'importance démographique des collectivités concernées et des effectifs de fonctionnaires territoriaux employés par chaque catégorie de collectivités territoriales. La composition du collège employeur, fixée par décret<sup>(1)</sup>, donne actuellement 7 sièges aux communes de moins de 20 000 habitants et 7 sièges aux communes de plus de 20 000 habitants (et 4 aux départements et 2 aux régions).

D'après l'étude d'impact du projet de loi, d'une part, « *le découpage du bloc communal actuel en deux strates seulement ne garantit pas, de façon certaine, la présence de représentants des plus grandes communes* », et d'autre part, « *L'absence de représentants des établissements publics de coopération*

---

(1) [Décret n° 84-346 du 10 mai 1984 relatif au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.](#)

*intercommunale (EPCI), qui emploient environ 222 000 agents, vient, en outre, affaiblir la représentativité de ce collège »<sup>(1)</sup>.*

Le projet de loi modifie l'article 8 de la loi n° 84-53 pour ajouter, aux côtés des trois collèges actuels de maires, présidents de département et présidents de région, un **quatrième collège : celui des présidents d'EPCI**. Cette modification permettra une **prise en compte du fait intercommunal** dans l'organisation institutionnelle de la FPT, qui apparaît justifiée au regard de l'importance prise par l'intercommunalité dans le fonctionnement du bloc communal. Une modification du décret fixant la répartition des sièges au sein du CSFPT sera nécessaire pour définir le nombre de sièges attribués aux EPCI.

Cette modification pourra également être l'occasion d'une révision de ce décret pour assurer une **meilleure représentation des plus grandes communes** (par exemple, en créant une strate de population supplémentaire), même s'il n'apparaît pas complètement évident ni que cette modification législative soit nécessaire pour procéder à cette nouvelle répartition des sièges du collège employeur du CSFPT, ni qu'elle implique forcément une telle modification.

L'étude d'impact indique la nouvelle composition que le Gouvernement envisage de retenir pour le collège employeur du CSFPT : 7 membres (dont un représentant d'EPCI) pour les communes de moins de 20 000 habitants ; 4 membres (dont un représentant d'EPCI) pour les communes de 20 000 habitants à 100 000 habitants ; 3 membres (dont un représentant d'EPCI) pour les communes de plus de 100 000 habitants ; pas de changement pour les régions (2) et départements (4)<sup>(2)</sup>.

Cette nouvelle répartition des sièges au sein du collège des employeurs territoriaux du CSFPT n'a pas suscité de commentaires ou de réserves de la part des différentes personnes entendues. Pour votre rapporteur, elle est pleinement pertinente, en ce qu'elle **permettra d'affiner la prise en compte, dans les travaux du CSFPT, des problématiques spécifiques des différentes strates de collectivités et des établissements intercommunaux**.

### **Article 3 (II et III) : fusion des comités techniques (CT) et des comités d'hygiène, de sécurité et de conditions de travail (CHSCT) en un comité social territorial (CST)**

L'article 3 institue, dans les trois versants de la fonction publique, une instance unique compétente pour débattre des sujets d'intérêt collectif, qui sera issue de la **fusion des actuels comités techniques (CT) et comités d'hygiène, de sécurité et de conditions de travail (CHSCT)**. Dans la FPT, cette instance unique sera dénommée « **comité social territorial** » (CST). Les CST reprendront l'ensemble des compétences aujourd'hui exercées par les CT et les CHSCT.

---

(1) *Étude d'impact* p. 25.

(2) *Étude d'impact* p. 28.

Cette modification étend au secteur public le regroupement des instances représentatives du personnel opéré, dans le secteur privé, par l'ordonnance n° 2017-1386 du 22 septembre 2017 <sup>(1)</sup>. Exactement comme dans le secteur privé, la coexistence de deux catégories d'instances de dialogue social distinctes, au sein desquelles siègent fréquemment les mêmes élus et qui peuvent être amenées à traiter les mêmes sujets, est un frein à un dialogue social fluide et de qualité. **Cette harmonisation secteur public-secteur privé apparaît donc, s'agissant de cette fusion des instances représentatives du personnel, totalement justifiée.**

Malgré cette fusion, le projet de loi prévoit l'institution au sein du CST d'une **formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail, de façon obligatoire pour les collectivités employant 300 agents ou plus, et de façon facultative en dessous de ce seuil**, sur décision de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement et « *lorsque l'existence de risques professionnels particuliers le justifie* ».

Ce seuil de 300 agents est identique à celui retenu dans le code du travail pour les entreprises ou établissements du secteur privé <sup>(2)</sup>. Dans ces entreprises ou établissements, la création d'une commission santé, sécurité et conditions de travail est obligatoire dans les entreprises ou établissements distincts d'au moins trois cents salariés. Mais, en dessous de ce seuil, il est prévu que « *l'inspecteur du travail peut imposer la création d'une commission santé, sécurité et conditions de travail lorsque cette mesure est nécessaire, notamment en raison de la nature des activités, de l'agencement ou de l'équipement des locaux* » <sup>(3)</sup>.

S'il est évidemment préférable, à chaque fois que possible, de retenir des seuils identiques pour des dispositifs similaires applicables dans les secteurs privé et public, il apparaît ici que **le seuil de 300 agents est, dans la fonction publique territoriale, trop élevé : de façon quasiment unanime, les employeurs territoriaux et les syndicats entendus par votre rapporteur ont plaidé pour un abaissement de ce seuil**. En effet, même en dessous du seuil de 300 agents, de nombreux postes des collectivités comportent des risques particuliers en matière de santé, de sécurité ou de conditions de travail, qui requièrent la mise en place d'une formation spécialisée sur ces sujets.

En l'absence de dispositif similaire à celui permettant à l'inspecteur du travail, dans le secteur privé, d'imposer la création d'une commission spécialisée, votre rapporteur propose, dans un souci de meilleure prise en compte des problématiques spécifiques de santé, de sécurité et de conditions de travail des

---

(1) [Ordonnance n° 2017-1386 du 22 septembre 2017 relative à la nouvelle organisation du dialogue social et économique dans l'entreprise et favorisant l'exercice et la valorisation des responsabilités syndicales.](#)

(2) « Art. L. 2315-36. – Une commission santé, sécurité et conditions de travail est créée au sein du comité social et économique dans :

« 1° Les entreprises d'au moins trois cent salariés ;

« 2° Les établissements distincts d'au moins trois cent salariés ;

« 3° Les établissements mentionnés aux articles L. 4521-1 et suivants. »

(3) Article L. 2315-37 du code du travail.

agents de la fonction publique territoriale, d'**abaisser le seuil proposé par le projet de loi à 200 agents.**

**Recommandation n° 1 :**

Dans un souci de meilleure prise en compte des problématiques spécifiques de santé, de sécurité et de conditions de travail des agents de la fonction publique territoriale, abaisser à 200 agents, le seuil de création obligatoire d'une formation spécialisée « santé, sécurité et conditions de travail » au sein du comité social territorial.

L'article prévoit que **les CST seront consultés sur les « lignes directrices de gestion en matière de promotion et de valorisation des parcours professionnels »** qu'institue l'article 14 du projet de loi (*cf. infra*). Ces lignes directrices auront pour objet de fixer le cadre dans lequel, notamment, un certain nombre de décisions affectant la situation individuelle des agents seront prises par les autorités compétentes sans consultation des commissions administratives paritaires. La création de ces lignes directrices est présentée, dans l'exposé des motifs, comme une « *contrepartie* » à la suppression de l'avis préalable des commissions administratives paritaires (prévue à l'article 4) instituée en vue de « *garantir la transparence sur les orientations et les priorités en matière de mobilité, de promotion et de valorisation des parcours professionnels* ».

Votre rapporteur propose d'**ajouter, dans la liste des attributions du CST, la définition des modalités de mise en œuvre du droit à la déconnexion**, qu'il propose donc de consacrer explicitement au bénéfice des agents publics de la FPT, à l'instar du droit entré en vigueur dans le secteur privé depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, en application de la loi « travail » du 8 août 2016 <sup>(1)</sup>.

Tout comme dans le secteur privé, l'apparition des outils numériques et leur usage dans la vie professionnelle ont aujourd'hui des conséquences non négligeables sur la conciliation entre la vie personnelle et la vie professionnelle des agents et sur le respect des temps de repos et de congé. Si les agents publics, notamment territoriaux, peuvent être soumis à des obligations de disponibilité fortes et à des astreintes imposant qu'ils restent joignables, pour des raisons de continuité du service public, il n'en demeure pas moins qu'un usage insuffisamment régulé des outils numériques peut contribuer à brouiller les frontières entre vie professionnelle et vie personnelle et à faire peser sur les agents des contraintes excessives. Deux circulaires prises par le Gouvernement, en date des 8 juillet 2013 et 31 mars 2017 <sup>(2)</sup>, préconisent bien la mise en place de « chartes du temps » destinées à favoriser l'articulation de la vie professionnelle et

---

(1) [Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, article 55.](#)

(2) [Circulaire du 8 juillet 2013 relative à la mise en œuvre du protocole d'accord du 8 mars 2013 relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique et circulaire du 31 mars 2017 relative à l'application des règles en matière de temps de travail dans les trois versants de la fonction publique.](#)

personnelle des agents, mais ces circulaires sont, par nature, dépourvues de portée contraignante.

Pour remédier à cette situation, au cas par cas et en fonction des spécificités des différentes collectivités et des emplois, il est proposé d'inscrire dans les attributions des CST la définition des « *modalités du plein exercice par les agents de leur droit à la déconnexion et la mise en place (...) de dispositifs de régulation de l'utilisation des outils numériques* ». À l'instar de ce qui est prévu à l'article L. 2242-17 du code du travail, qui fixe la liste des sujets de négociation annuelle obligatoire dans les entreprises de plus de 50 salariés, votre rapporteur recommande de **prévoir que les CST traiteront de ces questions relatives au droit à la déconnexion.**

De même, et toujours sur le modèle de ce qui est prévu dans le secteur privé, il est proposé de prévoir qu'**à défaut d'accord négocié, l'autorité territoriale élaborera, après avis de la formation spécialisée « santé-sécurité-conditions de travail » du CST (ou, à défaut, du CST lui-même), une charte qui définira les modalités de l'exercice du droit à la déconnexion** et prévoira la mise en œuvre, à destination des agents et du personnel d'encadrement et de direction, d'actions de formation et de sensibilisation à un usage raisonnable des outils numériques.

**Recommandation n° 2 :**

Consacrer explicitement, au bénéfice des agents publics de la fonction publique territoriale, un droit à la déconnexion :

- en ajoutant, dans la liste des attributions du comité social territorial (CST), la définition des modalités de mise en œuvre de ce droit à la déconnexion ;
- en prévoyant qu'à défaut d'accord négocié, l'autorité territoriale élaborera, après avis de la formation spécialisée « santé-sécurité-conditions de travail » du CST (ou, à défaut, du CST lui-même), une charte définissant les modalités de l'exercice de ce droit à la déconnexion.

Comme les actuels comités techniques, les CST se verront également présenter par l'autorité territoriale, au moins tous les deux ans, un rapport sur l'état de la collectivité, de l'établissement ou du service auprès desquels ils sont institués. Actuellement, l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984 (que l'article 3 du projet réécrit) prévoit que le rapport présenté au comité technique « *dresse notamment le bilan des recrutements et des avancements, des actions de formation, des demandes de travail à temps partiel* ». Le projet de loi, en réécrivant cet article 33 pour définir les attributions du CST, n'a pas repris ces précisions, que votre rapporteur estime pourtant pertinentes et nécessaires à la bonne appréhension, par le CST, des enjeux de ressources humaines de la collectivité.

**Votre rapporteur recommande que ces précisions soient reprises dans le nouveau texte, en les complétant par de nouveaux éléments que devra comprendre ce rapport, en matière de mobilités.** En effet la mobilité, aussi bien

interne à un même versant de la fonction publique qu'inter-versants, doit se développer davantage pour permettre aux administrations de diversifier leurs viviers de recrutement et aux fonctionnaires de servir et d'acquérir de nouvelles compétences dans d'autres administrations. C'est pourquoi votre rapporteur estime **nécessaire que le rapport au CST comprenne des éléments précis sur les mobilités, aussi bien entrantes que sortantes, qui pourront être un indicateur de l'attractivité et de l'ouverture de la collectivité.**

**Recommandation n° 3 :**

Prévoir que le rapport sur l'état de la collectivité présenté par l'autorité territoriale au comité social territorial comporte un bilan :

- des recrutements et des avancements, des actions de formation, des demandes de travail à temps partiel ;
- des mobilités depuis ou vers d'autres employeurs publics en précisant l'origine ou la destination de ces mobilités.

Au surplus, votre rapporteur considère qu'il serait **souhaitable que les rapports annuels du Conseil commun de la fonction publique et des trois conseils spécialisés des différents versants, dont le contenu relève du domaine réglementaire, comprennent aussi des éléments détaillés sur les mobilités intra- et inter-versants.** Pour développer ces mobilités et lever les freins qui peuvent exister, il est en effet nécessaire de connaître précisément l'état de la situation existante dans ce domaine. Votre rapporteur invite donc le Gouvernement à adopter les dispositions réglementaires nécessaires pour que ces rapports comportent de telles informations.

**Recommandation n° 4 :**

Modifier les dispositions réglementaires définissant le contenu des rapports annuels du Conseil commun de la fonction publique et des trois conseils spécialisés des différents versants, pour y inclure des éléments détaillés sur les mobilités intra- et inter-versants

**Article 4 (III et IV) : attributions des commissions administratives paritaires (CAP)**

**L'article 4 (III et IV) modifie les règles relatives aux commissions administratives paritaires (CAP) dans la FPT, sur 4 points principaux.**

1) Il procède à ce que l'exposé des motifs du projet de loi qualifie de « *recentrage des attributions de ces CAP* ». Alors qu'elles sont aujourd'hui consultées sur la plupart des décisions individuelles affectant la carrière d'un fonctionnaire, le texte prévoit que les CAP ne seront plus consultées à l'avenir ni sur les mesures liées aux mobilités et aux mutations dans la fonction publique de l'État et la fonction publique territoriale, ni sur les décisions concernant l'avancement et la promotion dans les trois fonctions publiques.

En dehors des cas où des agents les saisiront au sujet de l'évaluation dont ils ont fait l'objet, elles ne connaîtront plus que des **décisions individuelles défavorables** relatives aux aspects les plus marquants d'une carrière. L'exposé des motifs fait valoir que « *Cette mesure est essentielle pour déconcentrer les décisions individuelles au plus près du terrain et doter les managers des leviers de ressources humaines nécessaires à leur action, dans le respect des garanties individuelles des agents publics* ».

Au cours de son audition devant la Délégation, **M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des comptes publics, a précisé la liste des décisions individuelles défavorables qui continueront d'être rendues après un avis préalable de la CAP.** Il s'agira des décisions « *en matière disciplinaire, d'insuffisance professionnelle, de refus de titularisation, de licenciement dans le cas où un agent refuse trois postes successifs après une mise en disponibilité en vue de sa réintégration, de refus de congé de formation syndicale, de refus de formation ou de congé de formation professionnelle, de déchéance ou de restriction du droit à pension* ». En revanche, les CAP « *n'examineront plus les décisions en matière de mobilités et de mutations, d'avancement et de promotion ou d'acceptation de démission sous leur forme individuelle* »<sup>(1)</sup>.

**2) L'article supprime les groupes hiérarchiques au sein des CAP de la FPT :** les fonctionnaires d'une catégorie pourront, sans distinction de corps, de cadres d'emplois, d'emploi et de grade, se prononcer sur la situation individuelle (y compris en matière disciplinaire) des fonctionnaires relevant de la même catégorie.

Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État note qu'une disposition législative est nécessaire pour procéder à une telle modification, « *dès lors qu'il s'agit de déroger au principe général du droit selon lequel un agent public ne peut siéger dans une formation qui lui permettrait d'apprécier la manière de servir d'un agent d'un grade hiérarchiquement supérieur au sien* »<sup>(2)</sup>.

**3) L'article ouvre la possibilité, en cas d'insuffisance d'effectifs, de créer des CAP uniques pour plusieurs catégories.**

**4) Enfin, en contrepartie de l'évolution des attributions des CAP, l'article prévoit la possibilité pour un agent de se faire accompagner par un représentant syndical** désigné par une organisation syndicale représentative de son choix pour l'assister **dans l'exercice de recours administratifs** contre des décisions individuelles défavorables.

Ces différentes évolutions du rôle et de l'organisation des CAP sont accueillies de façon très positive par l'ensemble des employeurs territoriaux. Le fonctionnement actuel des CAP ralentit et complique les évolutions de carrière et

---

(1) Audition du mercredi 10 avril 2019, dont le compte-rendu figure en annexe au présent rapport.

(2) [Avis n° 398088 du 21 mars 2019](#), § 12.

les mobilités au sein de la fonction publique, au travers d'exigences formelles de consultation préalable incompatibles avec la réactivité et la souplesse dont doivent, aujourd'hui, pouvoir bénéficier les managers publics. Elles apporteront de la souplesse et de la fluidité dans la gestion des ressources humaines des collectivités sans, en pratique, retirer aucun droit concret aux fonctionnaires, tant le rôle des CAP est dans la réalité devenu purement formel. Malgré les réserves ou critiques dont les évolutions portées par l'article 4 font l'objet de la part de certaines organisations syndicales, votre rapporteur les considère donc comme **extrêmement positives et bienvenues**.

### **Article 5 : habilitation à prendre des ordonnances en matière de négociation dans la fonction publique**

L'article 5 habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance « *toutes dispositions relevant du domaine de la loi afin de favoriser, aux niveaux national et local, la conclusion d'accords négociés dans la fonction publique* ». Il détaille les modalités par lesquelles cet objectif devra être atteint : en « *définissant les autorités compétentes pour négocier (...) et les domaines de négociation* » (1°) ; en « *fixant les modalités d'articulation entre les différents niveaux de négociation, ainsi que les conditions dans lesquelles des accords locaux peuvent être conclus en l'absence d'accords nationaux* » (2°) ; enfin, en « *définissant les cas et conditions dans lesquels les accords majoritaires disposent d'une portée ou d'effets juridiques et, dans ce cas, en précisant les modalités d'appréciation du caractère majoritaire des accords, leurs conditions de conclusion et de résiliation et en déterminant les modalités d'approbation qui permettent de leur conférer un effet juridique* » (3°).

D'après l'exposé des motifs, l'objectif de cette habilitation est de « *promouvoir le rôle et la culture de la négociation et d'en développer la pratique, en particulier aux niveaux de proximité qui constituent le quotidien des agents, en vue de favoriser à tout niveau, y compris à l'échelle d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public hospitalier, social ou médico-social, la conclusion d'accords négociés* ».

Plus précisément, il s'agira de **permettre de modifier l'article 8 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, qui définit le cadre de la négociation sociale dans la fonction publique et les conditions de conclusion d'accords majoritaires, pour impulser une pratique renouvelée de la négociation au sein de l'administration**. L'étude d'impact accompagnant le projet de loi analyse, de façon détaillée, le dispositif actuel de négociation sociale au sein de la fonction publique, issu d'une réforme de 2010, et présente son bilan, pudiquement qualifié de « *relativement modéré* », en expliquant ce « *faible recours à la négociation aux niveaux local et national* » par une culture de la négociation insuffisante <sup>(1)</sup>.

---

(1) *Étude d'impact*, pp. 74-75.

L'étude d'impact détaille également les **deux objectifs** que le Gouvernement entend poursuivre dans cette rénovation du dialogue social : d'une part, « *mieux réguler les relations de travail et mieux adapter l'organisation des services aux nouvelles attentes, nationales et locales* » ; d'autre part, « *promouvoir une véritable culture de la négociation à chaque niveau où elle peut s'exercer, en déterminant les conditions dans lesquelles il peut être reconnu une portée juridique de ces accords et leur intégration dans la hiérarchie des normes* »<sup>(1)</sup>.

De façon assez classique, le recours à une habilitation à légiférer par ordonnance a fait l'objet de critiques de la part de la majorité des personnes entendues par votre rapporteur, qui ont fait valoir que des dispositions législatives discutées par le Parlement auraient été préférables. La même critique a, sans surprise, été exprimée à propos des habilitations prévues, dans d'autres domaines, aux articles 17 et 22 du projet de loi<sup>(2)</sup>.

Ici, l'étude d'impact justifie le recours à une ordonnance par le fait que « *Pour procéder à ces ajustements techniques, le recours à une ordonnance est le plus approprié en vue de disposer d'un délai nécessaire aux réflexions et aux expertises en cours. Il répond aussi à la nécessité d'agir dans un délai raisonnable afin de définir un nouveau cadre juridique stable, à partir duquel les acteurs du dialogue social dans la fonction publique pourront renouveler durablement le dialogue social. Le recours à une ordonnance permettra enfin de concerter l'ensemble des acteurs* »<sup>(3)</sup>. En outre, le secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des comptes publics s'est, au cours de son audition par la Délégation, engagé à prendre le temps de la concertation avec les organisations syndicales et les employeurs territoriaux sur chacune des ordonnances pour lesquelles une habilitation est demandée par le Gouvernement dans le projet de loi<sup>(4)</sup>.

Pour votre rapporteur, les objectifs poursuivis par le Gouvernement au travers de cette habilitation à légiférer par ordonnance sont clairs, tant dans le texte de l'article d'habilitation lui-même que dans les précisions apportées par l'étude d'impact, la motivation du recours à une ordonnance est pertinente eu égard à la technicité de la réforme à mener, et les engagements pris en matière de concertation sont précis. Il estime donc **justifié, au cas présent, le recours à une ordonnance**. Il recommande seulement – comme cela a, du reste, été le cas pour les dispositions figurant dans le projet de loi – que soit respectée, dans le processus d'élaboration de toutes les ordonnances prévues par le projet de loi, l'exigence d'une concertation sereine et de qualité avec les organisations syndicales et les employeurs territoriaux et que les parlementaires – en particulier les rapporteurs au fond et pour avis sur le projet de loi – soient associés à cette élaboration.

---

(1) *Étude d'impact*, p. 76.

(2) Voir *infra*.

(3) *Étude d'impact*, p. 76.

(4) *Audition du mercredi 10 avril 2019*.

**Recommandation n° 5 :**

Dans le processus d'élaboration des ordonnances prévues par les articles 5, 17 et 22 du projet de loi, respecter l'exigence d'une concertation sereine et de qualité avec les organisations syndicales et les employeurs territoriaux et associer les parlementaires ayant suivi le projet de loi.

**TITRE II : TRANSFORMER ET SIMPLIFIER LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES**

Au sein de ce titre II, **3 articles (7, 8 et 10) ont pour objet d'élargir les possibilités de recruter des personnels contractuels dans la FPT.**

De façon globale à propos de ces différents articles, le Conseil d'État a relevé dans son avis que « *le Gouvernement n'entend pas remettre en cause le principe selon lequel, conformément à la conception française de la fonction publique, les emplois permanents de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics administratifs sont occupés par des fonctionnaires régis par un statut* ». Soulignant qu'« *Aucune décision du Conseil constitutionnel n'ayant conféré à ce principe une valeur constitutionnelle* », il en déduit qu'il est donc « *loisible au législateur d'y déroger dès lors que, comme le prévoit le projet, ces recrutements devront se faire selon des procédures permettant de garantir le respect du principe d'égal accès aux emplois publics énoncé à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* »<sup>(1)</sup>.

Dans le prolongement de ce qu'écrit le Conseil d'État, votre rapporteur souhaite insister ici sur le fait que **l'extension des possibilités de recrutement par la voie contractuelle ne fait pas disparaître et ne remet pas en cause le principe, qui reste justifié, du statut de la fonction publique.** Le projet de loi se limite – ce qui est déjà beaucoup et, surtout, essentiel à l'amélioration du fonctionnement des services publics, notamment ceux opérés par les collectivités – à apporter des assouplissements à des règles de ce statut qui brident excessivement l'agilité managériale des employeurs territoriaux. Les collectivités territoriales ont besoin de talents et de compétences diversifiés : certains de ces talents et de ces compétences se trouvent parmi les fonctionnaires territoriaux, mais d'autres, soit parce qu'ils sont très innovants, soit parce qu'ils sont particulièrement pointus, ne s'y trouvent pas. Il est donc indispensable d'ouvrir, plus largement qu'aujourd'hui, les possibilités de recrutement contractuel dans la fonction publique, et en particulier dans la FPT.

Pour autant, s'il ne relève **pas d'obstacle juridique** aux modifications opérées par ces articles, le Conseil d'État a néanmoins pointé le **caractère insuffisant, sur certains points, de l'étude d'impact pour apprécier les conséquences de cette évolution**, dont il relève qu'elle aura pour effet une « *multiplication des possibilités, déjà nombreuses, de recruter des agents*

---

(1) Avis précité, § 17.

*contractuels, sans qu'il soit possible de dégager des modifications proposées des critères simples et clairs, [ce qui] ne contribue pas à la lisibilité du dispositif ni à la bonne appréciation de ses conséquences* »<sup>(1)</sup>. Votre rapporteur partage en partie cette appréciation, tout en estimant que les explications fournies par l'étude d'impact, complétées par celles données par le secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics devant la Délégation ainsi que devant la commission des Lois, permettent à l'Assemblée nationale de se prononcer en étant suffisamment informée sur l'impact des mesures proposées.

En particulier, et comme l'a rappelé M. Dussopt lors de son audition devant la commission des Lois, votre rapporteur tient à rappeler que « *Cette ouverture [des recrutements de contractuels] n'est pas nouvelle : un million d'agents sont déjà contractuels et ils servent avec la même intensité, les mêmes droits et les mêmes devoirs que les fonctionnaires, comme le prévoit l'article 30 du statut de 1983* »<sup>(2)</sup>. **Dans la FPT, la part des contractuels était ainsi en 2016 de 18,9 % des agents** (356 806 agents sur un total de 1 885 820)<sup>(3)</sup>. **L'extension des possibilités de recruter des personnels contractuels, réelle mais mesurée, ne va donc pas bouleverser le droit de la fonction publique, mais va y apporter une souplesse accrue que votre rapporteur juge bienvenue.**

#### **Article 7 (II) : élargissement des possibilités de recruter des personnels contractuels pour des emplois de direction**

L'article 7 a pour objet, pour la FPT, d'**élargir les possibilités de recrutement de personnels n'ayant pas la qualité de fonctionnaires dans les emplois de direction des collectivités et de leurs groupements.**

L'objectif, selon l'exposé des motifs, est de « *diversifier les viviers de recrutement* » en « *permett[ant] à l'administration de s'adjoindre de nouvelles compétences en recrutant, sur des postes à hautes responsabilités, des profils venus du secteur privé, porteurs d'expérience répondant aux évolutions de l'action administrative et indispensables à la transformation de l'action publique menée par le Gouvernement* ».

Actuellement, le recrutement « *par la voie du recrutement direct* » est possible, selon l'article 47 de la loi n° 84-53, pour les emplois suivants : directeur général des services (DGS) et directeur général adjoint des services (DGAS) des départements et régions ; DGS et directeur général des services techniques (DGST) des communes et EPCI de plus de 80 000 habitants ; DGAS des communes ou EPCI de plus de 150 000 habitants.

Le projet ne modifie pas les règles relatives aux recrutements dans les départements et les régions. Pour les communes et EPCI, en revanche, il **abaisse**

---

(1) Avis précité, § 18.

(2) Audition du 10 avril 2019.

(3) Données fournies par le [rapport annuel sur l'état de la fonction publique pour 2018](#), p. 286.

**(et uniformise) pour toutes les fonctions (DGS, DGAS et DGST) le seuil de recrutement à 40 000 habitants.** L'article 47 de la loi n° 84-53 est également complété pour prévoir qu'un décret en Conseil d'État définira ses conditions d'application, *« notamment les modalités de sélection permettant de garantir l'égal accès aux emplois publics ainsi que les conditions d'emploi »*.

Votre rapporteur, rejoignant l'appréciation unanime non seulement des employeurs territoriaux mais aussi des différentes associations de fonctionnaires territoriaux qu'il a entendues, estime ces **dispositions pleinement justifiées**. Ces dispositions sont de nature à permettre, de façon plus large qu'aujourd'hui, une **ouverture des postes à responsabilité au sein des collectivités à des personnes disposant de compétences et d'expériences diverses**. Elles sont de nature à favoriser la nécessaire évolution de l'action publique et la transformation de la fonction publique. En particulier, votre rapporteur considère que **le nouveau seuil de 40 000 habitants, fixé au même niveau que le seuil de population prévu pour la possibilité de recruter des administrateurs territoriaux, est un seuil approprié**.

Pour autant, **la spécificité de l'exercice de responsabilités dans une collectivité ne doit pas être occultée, et une formation minimale de prise de fonction, à l'instar de celle à laquelle est soumise tout nouveau fonctionnaire, est nécessaire**.

Votre rapporteur recommande donc de **compléter la loi du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale pour prévoir une formation obligatoire pour les personnes qui seront à l'avenir recrutées par la voie du recrutement direct sur l'un de ces postes à responsabilité**. Conformément aux principes régissant la formation des agents des collectivités, le contenu et la durée de la formation seront définis par le plan de formation de chaque collectivité, ce qui permettra une adaptation de la formation aux besoins du poste concerné. La formation devra être suivie dans un délai maximal de trois mois suivant la prise de fonction. **Cette formation devra porter, en particulier, sur les principes généraux du droit des collectivités territoriales et de la fonction publique, la déontologie et la prévention des conflits d'intérêts et des infractions pénales**.

**Recommandation n° 6 :**

Prévoir, pour les personnes recrutées par la voie du recrutement direct sur un poste à responsabilité dans une région, un département ou une collectivité de plus de 40 000 habitants, une formation obligatoire de prise de fonction qui devra porter, en particulier, sur les principes généraux du droit des collectivités territoriales et de la fonction publique, la déontologie et la prévention des conflits d'intérêts et des infractions pénales.

## **Article 8 (II) : création du « contrat de projet »**

L'article 8 (II) institue un nouveau type de contrat à durée déterminée au sein de la FPT : le **contrat de projet**. L'objectif, selon l'exposé des motifs, est de « *permet[tre] aux services d'être en capacité de mobiliser des profils divers pour la conduite de projets ou d'opérations identifiés s'inscrivant dans une durée limitée* ».

Ce nouveau contrat, qui n'ouvrira droit ni à un CDI, ni à une titularisation, serait ouvert, dans le texte du projet de loi, à l'ensemble des catégories hiérarchiques. La durée de ce contrat sera au minimum d'un an, sans pouvoir excéder six ans. Le contrat prendra fin dans une série d'hypothèses énumérées par le projet de loi (lorsque le projet ou l'opération pour lequel il a été conclu ne peut se réaliser, lorsque le projet ou l'opération arrive à son terme, et lorsque le projet ou l'opération se termine de manière anticipée). En cas de rupture anticipée du contrat, une indemnité spécifique – dont les modalités de fixation seront prévues par décret en Conseil d'État – sera versée.

La création de ce nouveau type de contrat, inspiré du contrat de mission existant dans le secteur privé<sup>(1)</sup>, a été unanimement saluée par les représentants des employeurs territoriaux ainsi que par la majorité des associations de fonctionnaires territoriaux entendus par votre rapporteur. Ce **nouvel outil managérial** permettra, pour des missions dont la durée est limitée dans le temps, de **recruter des agents contractuels dans un cadre juridique adapté à la situation**.

L'avant-projet de loi qui avait été soumis à concertation ne comportait pas de durée minimale, mais uniquement une durée maximale. À la suite de la concertation et pour tenir compte, notamment, des observations des organisations syndicales, **une durée minimale d'un an a été introduite** afin, comme l'a souligné M. Olivier Dussopt lors de son audition devant la Délégation d'« *éviter que ce soit une forme de machine à contrats courts ou très courts* »<sup>(2)</sup>. **Votre rapporteur ne peut qu'approuver cette évolution, dans la mesure où il estime que la résorption de la précarité dans la fonction publique doit demeurer une priorité pour le législateur** : en l'absence d'une telle durée minimale, un risque de détournement du dispositif aurait pu exister, au détriment des agents contractuels embauchés sur des contrats d'une durée excessivement courte et ne correspondant pas réellement à un projet précisément défini.

S'il apporte une souplesse qui sera bienvenue pour permettre aux employeurs territoriaux de recruter par voie contractuelle des collaborateurs sur des missions précisément définies et à durée limitée, le contrat de projet institué à l'article 8 n'en est pas moins un contrat à durée déterminée porteur, pour la personne qui le conclut, d'une certaine précarité, *a fortiori* lorsque sa durée sera

---

(1) Contrat dont les cas de conclusions, l'objet et le régime sont définis aux [articles L. 1251-11 et suivants du code du travail](#).

(2) Audition du 10 avril 2019.

fixée au minimum légal d'un an ou proche de ce minimum. Cette précarité sera renforcée par le fait que, à la différence des autres contrats prévus par les lois sur la fonction publique, le contrat de projet n'ouvrira droit ni à titularisation, ni à CDIisation.

**Pour tenir compte de cette précarité inhérente au contrat de projet, votre rapporteur formule deux recommandations.**

Tout d'abord, il est proposé **d'instituer, à l'instar de ce que prévoit l'article L. 1243-8 du code du travail pour les contrats à durée déterminée (CDD) de droit privé, une indemnité de précarité.** Celle-ci serait fixée à 10 % de la rémunération totale brute versée à l'agent ou, si le contrat a duré plus de dix-huit mois, à 10 % de la rémunération brute versée à l'agent au titre des dix-huit mois au cours desquels sa rémunération a été la plus élevée. Ce plafonnement à dix-huit mois de salaire permettrait de prendre en compte la longueur du contrat, qui pourra atteindre six ans au plus, en n'imposant pas aux employeurs territoriaux une charge financière qui serait démesurément lourde. Pour l'agent contractuel concerné, ce plafonnement aux dix-huit meilleurs mois n'introduirait pas non plus une différence de traitement disproportionnée par rapport aux salariés du secteur privé recrutés en CDD, dès lors que la durée de principe des CDD est, en l'absence de convention collective prévoyant une autre durée, fixée à dix-huit mois <sup>(1)</sup> même si, par exception, des durées plus longues sont possibles.

L'indemnité de précarité s'ajouterait à la rémunération totale brute due à l'agent. Elle serait versée à l'issue du contrat, en même temps que le dernier traitement, et devrait figurer sur le bulletin de traitement correspondant (comme cela est prévu par le code du travail pour l'indemnité de précarité du CDD).

**Recommandation n° 7 :**

Instituer, à l'instar de ce que prévoit le code du travail pour les contrats à durée déterminée de droit privé, une indemnité de précarité fixée à 10 % de la rémunération totale brute versée à l'agent ou, si le contrat a duré plus de dix-huit mois, à 10 % de la rémunération brute versée à l'agent au titre des dix-huit mois au cours desquels sa rémunération a été la plus élevée.

En second lieu, en complément de cette compensation financière de la précarité, votre rapporteur formule également une recommandation inspirée par un objectif de résorption de la précarité dans la fonction publique, **en prévoyant, pour les agents embauchés en contrat de projet qui réussissent un concours de la fonction publique territoriale, une suspension de la durée de validité de l'inscription sur la liste d'aptitude jusqu'à la fin du contrat.**

L'article 44 de la loi du 26 janvier 1984 relatif aux concours d'accès à la FPT et à l'inscription sur les listes d'aptitude prévoit déjà un certain nombre de cas de suspension de la durée de validité de l'inscription sur ces listes. Le délai de

---

(1) Article L. 1242-8-1 du code du travail.

validité de l'inscription sur une liste d'aptitude, fixé à 4 ans au plus après son établissement, est ainsi suspendu en cas de congé pour motif familial<sup>(1)</sup> ou de congé maladie de longue durée, pour les élus locaux pendant la durée de leur mandat, pour les agents contractuels occupant un emploi permanent et inscrits sur une liste d'aptitude d'accès à un cadre d'emplois dont les missions correspondent à l'emploi occupé, ainsi que pendant la durée du service civique.

La recommandation formulée ici consiste à étendre ces cas de suspension de la durée de validité de l'inscription sur une liste d'aptitude aux personnes embauchées en contrat de projet. Dans la mesure où ce contrat ne pourra donner lieu ni à titularisation, ni à CDIisation, et dès lors que la lutte contre la précarité dans la fonction publique doit demeurer un objectif prioritaire du législateur, cette suspension permettra à la personne concernée d'achever la mission pour laquelle elle a été recrutée en contrat de projet, sans être contrainte d'abandonner le bénéfice du concours de la FPT qu'elle a réussi.

**Recommandation n° 8 :**

Prévoir, pour les agents embauchés en contrat de projet qui réussissent un concours de la fonction publique territoriale, une suspension de la durée de validité de l'inscription sur la liste d'aptitude jusqu'à la fin du contrat.

Au cours des auditions menées par votre rapporteur, une interrogation a été exprimée sur la **possibilité, en dehors des cas de rupture anticipée énumérés par le projet de loi, de licencier les agents contractuels embauchés en contrat de projet en cas de faute ou d'insuffisance professionnelle**. Même si le texte introduit par le projet de loi à l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 pour créer le contrat de mission ne le prévoit pas expressément, une telle possibilité existera bien, en application des dispositions de l'article 136 de la même loi et d'un décret du 15 février 1988 dont les articles 39-2 et suivants définissent et encadrent la procédure de licenciement applicable aux agents contractuels de la fonction publique<sup>(2)</sup>. L'article 1<sup>er</sup> de ce décret prévoyant qu'il est applicable « *aux agents contractuels de droit public des collectivités (...) qui sont recrutés ou employés dans les conditions définies aux articles 3, 3-1, 3-2, 3-3, 47, 110 et 110-1 de la loi du 26 janvier 1984* », ses dispositions relatives au licenciement s'appliqueront aux agents contractuels recrutés en contrat de mission dont le cadre juridique figurera à l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984. Il n'y a donc pas lieu de prévoir, dans le projet de loi, une disposition spécifique sur le licenciement.

---

(1) *Congés parental, de maternité, d'adoption ou d'accompagnement d'une personne en fin de vie.*

(2) [Décret n°88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale.](#)

## **Article 10 : élargissement des possibilités de recruter des personnels contractuels et assouplissement des règles de recrutement sur les emplois à temps non complet**

L'article 10 a un **double objet** : d'une part, **élargir les possibilités de recruter des personnels contractuels dans la FPT** ; d'autre part, **assouplir les règles de recrutement sur les emplois à temps non complet**.

### **1. Élargissement des possibilités de recruter des personnels contractuels**

Les cas dans lesquels les collectivités peuvent recruter des agents contractuels, par dérogation au principe selon lequel leurs emplois permanents sont occupés par des fonctionnaires, sont énumérés à l'article 3-3 de la loi n° 84-53. Parmi ces cas, figure :

- les « *emplois de catégorie A lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté* » ; **l'article 10 élargit ce premier cas aux emplois de catégorie B** ;

- dans les **communes de moins de 1 000 habitants** et les **groupements composés de communes dont la population moyenne est inférieure à ce seuil**, les **emplois de secrétaire de mairie ou de groupement** ; **l'article 10 élargit cette possibilité à tous les emplois** ;

- dans ces mêmes « petites » communes (et ces mêmes groupements), pour les **emplois à temps non complet inférieurs à 50 % de temps de travail** ; **l'article 10 élargit cette possibilité à toutes les collectivités et leurs groupements**.

Votre rapporteur, comme l'ensemble des employeurs territoriaux qu'il a entendus, approuve ces modifications. En particulier, **l'extension de la possibilité de recruter des personnels contractuels pour tous les emplois dans les communes de moins de 1 000 habitants est bienvenue** : dans ces petites communes, souvent situées en zone très rurale, qui emploient très peu de personnel et peuvent avoir des difficultés à attirer des agents, il est nécessaire d'élargir les possibilités de recrutement contractuel.

En revanche, **l'extension de la possibilité de recruter des personnels contractuels pour tous les emplois dans les « groupements composés de communes dont la population moyenne est inférieure à ce seuil [de 1 000 habitants] » n'a pas la même portée et soulève, pour votre rapporteur, une difficulté**. Parmi ces groupements on peut effectivement trouver de « petits » groupements, qui ont le même besoin de souplesse de recrutement que les communes de moins de 1 000 habitants. Mais on peut aussi trouver de grands groupements : par exemple, **un EPCI de 50 000 habitants composé de 51 communes a une population moyenne par commune de moins de**

**1 000 habitants et pourrait donc, avec la modification effectuée par le projet de loi, recruter des contractuels pour tous ses emplois.**

Votre rapporteur recommande donc de **limiter la possibilité de recruter des agents contractuels sur tous les emplois aux EPCI de moins de 15 000 habitants**. Cette dérogation au principe du recrutement de fonctionnaires sur les emplois permanents, limitée à ces « petits » EPCI, est cohérente avec le seuil retenu pour déterminer la taille minimale des EPCI, en-dessous duquel des EPCI peuvent, par dérogation, être constitués dans les territoires peu denses ou de montagne <sup>(1)</sup>. Au-delà de cette taille, en revanche, il ne paraît pas souhaitable de permettre, de façon aussi large, le recrutement de personnels contractuels sur tous les emplois.

**Recommandation n° 9 :**

Limiter la possibilité de recruter des agents contractuels sur tous les emplois aux EPCI de moins de 15 000 habitants.

**2. Assouplissement des règles de recrutement sur les emplois à temps non complet**

Les conditions dans lesquelles les collectivités peuvent recruter des personnels à temps non complet sont encadrées par les articles 25 et 104 de la loi n° 84-53.

L'article 25 de la loi n° 84-53 prévoit que les centres de gestion peuvent mettre à disposition des collectivités des « *fonctionnaires (...) en vue de les affecter à des missions permanentes à temps complet ou non complet* ». Mais, à la différence de ce qui est prévu, par exemple, pour le remplacement d'agents momentanément indisponibles ou l'exercice de missions temporaires, **la possibilité de mise à disposition d'agents contractuels n'est pas prévue**. L'article 10 du projet de loi modifie cet article 25 pour **permettre également la mise à disposition, par les centres de gestion, d'agents contractuels pour l'exercice de missions permanentes à temps complet ou non complet**.

L'article 104 de la loi n° 84-53 prévoit qu'un décret en Conseil d'État détermine les catégories de collectivités pouvant, « *notamment en fonction de leur population et des caractéristiques des établissements publics (...) recruter des agents à temps non complet qui ne remplissent pas les conditions pour être intégrés dans un cadre d'emplois* » – ce décret devant également « *précis[er] le cas échéant le nombre d'agents permanents à temps non complet susceptibles d'être recrutés et (...) arrê[er] la liste des emplois concernés* ». L'article 10 du projet de loi supprime cette disposition, ce qui aura pour effet de **permettre à toutes les collectivités de recruter des personnels à temps non complet**, dans les conditions prévues par la loi n° 84-53.

---

(1) Seuil dérogatoire prévu au 1° du III de l'[article L. 5210-1-1 du CGCT](#).

Votre rapporteur approuve cette disposition qui, comme l'élargissement des possibilités de recruter des personnels contractuels, permettra notamment aux petites communes situées en milieu rural de pourvoir des postes à temps non complet de façon assouplie par rapport à la situation actuelle.

Toutefois, la situation de précarité dans laquelle peuvent se trouver, contre leur gré, certains agents contractuels recrutés dans des collectivités est renforcée par les situations de temps partiel subi. La lutte contre la précarité dans la fonction publique devant rester une priorité du législateur, votre rapporteur formule **deux recommandations pour réduire la précarité liée aux temps partiels subis**.

Tout d'abord, votre rapporteur propose de **permettre aux collectivités et à leurs établissements de faire assurer la gestion des agents contractuels qu'ils recrutent à temps non complet par les centres de gestion (CDG)**. Avec l'accord des agents concernés, **les centres de gestion pourront mettre ces agents à disposition d'un ou plusieurs autres employeurs publics, dans la limite de la durée légale du travail, avec l'objectif que leur temps de travail se rapproche autant que possible d'un temps complet**.

Cette mesure viendra compléter la possibilité, déjà prévue à l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984, pour les agents contractuels recrutés à temps non complet dans des communes de moins de 3 500 habitants ou des EPCI composés exclusivement de communes de cette catégorie, d'être mis à disposition, par les CDG, d'employeurs privés, à condition que cette activité soit compatible avec l'emploi public occupé au regard des règles de déontologie des agents publics. Elle aura également l'intérêt de permettre aux collectivités de bénéficier de mises à disposition d'agents déjà employés dans d'autres collectivités, sans avoir à assurer elles-mêmes le processus de recrutement ni à gérer les contrats des personnes ainsi mises à disposition.

Comme l'ont souligné certains membres de la Délégation au cours de sa réunion du 30 avril 2019, des cas de mutualisations de personnels contractuels, employés par les CDG puis affectés à temps non complet sur plusieurs emplois dans différentes collectivités en fonction des besoins de ces dernières, existent déjà dans un certain nombre de départements. L'hypothèse ici envisagée par la recommandation est cependant légèrement différente, puisqu'il s'agit également, au-delà d'aider les collectivités à pourvoir les postes à temps non complet qu'elles proposent, de **réduire la précarité des personnes embauchées directement par une collectivité à temps non complet en facilitant leur recrutement sur un autre emploi à temps non complet par l'intermédiaire du CDG**.

D'autre part, votre rapporteur propose que **la quotité de travail des agents contractuels de la FPT ne puisse, en tout état de cause, pas être inférieure à 30 % de la durée légale du travail**. Une telle durée de travail apparaît en effet contraire à l'intérêt des agents concernés, qui perçoivent une rémunération très faible tout en ayant des contraintes horaires souvent difficilement compatibles avec la recherche d'un autre emploi, ainsi qu'à l'intérêt

des collectivités elles-mêmes, qui emploient des personnes trop peu présentes dans leur emploi pour être pleinement intégrées à la vie de la collectivité.

**Recommandation n° 10 :**

Réduire la précarité liée aux temps partiels subis dans la fonction publique territoriale :

- en permettant aux collectivités et à leurs établissements de faire assurer la gestion des agents contractuels qu'ils recrutent à temps non complet par les centres de gestion, qui pourraient, avec l'accord des agents concernés, les mettre ces agents à disposition d'un ou plusieurs autres employeurs publics, dans la limite de la durée légale du travail, avec l'objectif que leur temps de travail se rapproche autant que possible d'un temps complet ;
- en prévoyant que la quotité de temps de travail des agents contractuels recrutés à temps non complet ne peut être inférieure à 30 % de la durée légale du travail.

En complément des dispositions prévues à l'article 10, votre rapporteur recommande également, toujours avec le même objectif de lutter contre la précarité dans la FPT, de **porter à trois ans, au lieu de deux, la durée maximale des contrats motivés par une vacance d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire, afin de donner aux agents contractuels embauchés dans ce cadre l'opportunité de se présenter au concours et d'être le cas échéant recruté comme fonctionnaire sur le poste qu'ils ont commencé à occuper comme contractuel.**

En effet il est possible dans la FPT, en cas de vacance temporaire d'emploi et dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire, de conclure un contrat pour les besoins de continuité du service, d'une durée maximale d'un an. La durée de ce contrat peut être prolongée, dans la limite d'une durée totale de deux ans, lorsque la procédure de recrutement pour pourvoir l'emploi par un fonctionnaire n'a pu, au terme de la durée initiale du contrat, aboutir.

Il est donc proposé de porter à trois ans, au lieu de deux, la durée maximale des contrats motivés par une vacance d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire. L'intervalle maximum entre l'organisation de deux concours étant de trois ans, cet allongement de la durée maximale pourra permettre aux agents embauchés dans ce cadre, s'ils le souhaitent, de se présenter au concours et d'être le cas échéant recruté comme fonctionnaire sur le poste qu'ils ont commencé à occuper comme contractuel. Cet allongement de la durée maximale constituera un outil supplémentaire de lutte contre la précarité dans la FPT, en donnant à des agents entrés comme contractuels une possibilité nouvelle d'y rester comme fonctionnaires.

**Recommandation n° 11 :**

Porter à trois ans, au lieu de deux, la durée maximale des contrats motivés par une vacance d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire, afin de donner aux agents contractuels embauchés dans ce cadre l'opportunité de se présenter au concours et d'être le cas échéant recruté comme fonctionnaire sur le poste qu'ils ont commencé à occuper comme contractuel.

### **Article 12 (III) : suppression de la notation et généralisation de l'entretien professionnel**

L'article 12 modifie, d'une part, le statut général des fonctionnaires (I), et, d'autre part, la loi n° 84-53 (III) pour **faire disparaître la référence à la notation et généraliser l'entretien professionnel permettant d'apprécier la valeur professionnelle des fonctionnaires**. Dans son avis, le Conseil d'État relève qu'il s'agit, avec cette disposition, de « *prendre acte de la généralisation de la pratique, expérimentée puis mise en œuvre dans la fonction publique de l'État et la fonction publique territoriale, de procéder à l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires par une évaluation individuelle* »<sup>(1)</sup>. **Cet article a, en réalité, essentiellement vocation à consacrer une pratique déjà largement répandue, et devrait donc avoir un impact limité dans les pratiques.**

En outre, l'article 12 **supprime la transmission systématique du compte-rendu d'entretien professionnel aux commissions administratives paritaires**. Actuellement, l'article 76, alinéa 2 de la loi n° 84-53 dispose que « *Les commissions administratives paritaires ont connaissance de ce compte rendu* » et qu'« *à la demande de l'intéressé, elles peuvent demander sa révision* ». L'article 12 supprime le premier membre de phrase pour ne laisser subsister que le second. À cet égard, la présentation faite par l'exposé des motifs de la portée de cette modification, selon laquelle « *la demande de révision du compte rendu de l'entretien auprès de la commission administrative paritaire interviendra désormais à la seule demande de l'agent* », est certainement excessive, puisque les conditions dans lesquelles la révision peut être demandée ne sont pas modifiées – seule la transmission systématique à la CAP étant supprimée. Quoiqu'il en soit, cette disposition, même de portée limitée, n'en mérite pas moins d'être approuvée.

### **Article 13 (I) : définition des critères pris en compte pour la rémunération des agents contractuels**

L'article 13 modifie le statut général des fonctionnaires pour, à la fois dans la FPE et la FPT, **définir les critères de détermination de la rémunération des agents contractuels** qui ne sont, aujourd'hui, énoncés par aucun texte. Il insère, dans l'article 20 de la loi n° 83-634 qui traite de la rémunération des fonctionnaires, un nouvel alinéa disposant : « *La rémunération des agents contractuels est fixée par l'autorité compétente en tenant compte des fonctions exercées, de la qualification requise pour leur exercice et de leur expérience. Elle peut tenir compte de leurs résultats professionnels et des résultats collectifs du service* ».

L'exposé des motifs présente cette modification comme une disposition qui « *assure la cohérence des critères pris en compte pour la détermination de la rémunération de tous les agents publics, quelle que soit leur situation statutaire* ».

---

(1) Avis précité, § 36.

*ou contractuelle et quel que soit leur employeur public, en soulignant l'importance, en plus de la qualification et des fonctions exercées, du critère de l'engagement professionnel et du mérite ».*

Au cours des auditions menées par votre rapporteur, certaines des personnes entendues se sont étonnées de la présence de cette disposition dans le projet de loi alors que, pour les fonctionnaires, la question de la rémunération a été laissée en dehors du champ du projet et renvoyée à une négociation ultérieure avec les organisations syndicales. Ceci étant, la portée de la disposition prévue à l'article 13 doit être relativisée, dès lors qu'il s'agit pour l'essentiel de clarifier les critères de rémunération des agents contractuels en les alignant sur ceux prévus, pour les fonctionnaires, à l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983.

### **Article 14 (II) : suppression de la compétence consultative des CAP en matière de promotion de corps, de cadres d'emplois et de grade ; instauration de lignes directrices de gestion concertées**

L'article 14 a un **double objet** : d'une part, **supprimer la compétence consultative des CAP en matière de promotion de corps, de cadres d'emplois et de grade**, d'autre part, prévoir l'**édiction dans chaque collectivité et établissement public de lignes directrices de gestion** arrêtées par l'autorité territoriale, après avis du comité social territorial.

#### **1. Suppression de la compétence consultative des CAP en matière de promotion de corps, de cadres d'emplois et de grade**

Le premier volet de cet article procède, pour reprendre les termes de l'exposé des motifs, à un « *recentr[age] [du] rôle et [des] attributions des commissions administratives paritaires (CAP) sur la prévention, le traitement et l'accompagnement des situations individuelles les plus complexes* ». Actuellement, les CAP sont consultées sur la plupart des décisions individuelles affectant la carrière d'un fonctionnaire (par exemple, la titularisation, la notation, la promotion ou les mutations). L'article 14 prévoit qu'à l'avenir, **les CAP ne seront plus consultées ni sur les mesures liées aux mobilités et aux mutations** (aussi bien dans la FPE que dans la FPT), **ni sur les décisions concernant l'avancement et la promotion** (et ce, dans les trois fonctions publiques). À l'exception du cas où un agent la saisira au sujet de l'évaluation dont il fait l'objet (*cf. supra*, article 12), elles ne connaîtront plus que des décisions individuelles défavorables relatives aux aspects les plus marquants d'une carrière <sup>(1)</sup>.

---

(1) *Au cours de son audition devant la Délégation le 10 avril 2019, M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des comptes publics, a précisé la liste des décisions individuelles défavorables qui continueront d'être rendues après un avis préalable de la CAP. Il s'agira des décisions « en matière disciplinaire, d'insuffisance professionnelle, de refus de titularisation, de licenciement dans le cas où un agent refuse trois postes successifs après une mise en disponibilité en vue de sa réintégration, de refus de congé de formation syndicale, de refus de formation ou de congé de formation professionnelle, de déchéance ou de restriction du droit à pension ». En revanche, les CAP « n'examineront plus les décisions en matière de mobilités et de mutations, d'avancement et de promotion ou d'acceptation de démission sous leur forme individuelle ».*

Dans son avis, le Conseil d'État « *souligne l'importance de cette réforme, qui s'inscrit dans la ligne des recommandations de son étude annuelle pour 2003 (« Perspectives pour la fonction publique »), dans laquelle il avait relevé les insuffisances et les rigidités des modes de gestion des fonctionnaires de l'État* ». Il estime encore que « *Sans se heurter à aucun obstacle juridique, elle est de nature à remédier à de nombreux effets négatifs résultant de la mise en œuvre du régime juridique actuel, dont pâtissent tant les employeurs que les agents* ». Pour autant, il appelle néanmoins à « *veiller à ce que l'application de cette réforme ne se traduise pas par un appauvrissement du dialogue social* »<sup>(1)</sup>.

Votre rapporteur partage cette perception positive de l'évolution du rôle des CAP, tout en estimant comme le Conseil d'État qu'il conviendra, dans le cadre de la mise en œuvre des attributions ainsi redéfinies des CAP, de veiller à maintenir un dialogue social de qualité.

## 2. Instauration de lignes directrices de gestion concertées

Le second volet de l'article 14 a pour objet de prévoir l'édiction, dans chaque collectivité et établissement public, de **lignes directrices de gestion** qui seront **arrêtées par l'autorité territoriale, après avis du comité social territorial**. Selon l'exposé des motifs, elles permettront de « *définir les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours, sans renoncer au pouvoir d'appréciation de l'autorité compétente en fonction des situations individuelles, des circonstances ou d'un motif d'intérêt général* ». L'exposé des motifs apporte une précision sur leur portée, en indiquant qu'elles « *ne se substitueront pas aux règles statutaires ni aux principes, législatifs et généraux du droit (égalité, non-discrimination, etc.)* ».

Dans son avis, le Conseil d'État (qui rappelle qu'il avait lui-même préconisé, dans son étude annuelle de 2013, le recours à un tel instrument de « droit souple ») précise également la portée juridique qu'auront ces lignes directrices et adresse des recommandations à leurs futurs rédacteurs pour donner à cet outil sa pleine efficacité : « *Conformément à la logique sur laquelle repose la possibilité ainsi ouverte à l'administration d'utiliser de tels instruments juridiques, ils sont invocables devant le juge, qu'il s'agisse pour la personne concernée de se prévaloir de leurs orientations ou, le cas échéant, d'exciper de leur illégalité. La réforme proposée entendant s'inscrire dans cette logique, le Conseil d'État appelle l'attention du Gouvernement sur la nécessité de veiller, dans la rédaction puis la mise en œuvre des lignes directrices, à préserver la souplesse de ces instruments de gestion, qui ne sauraient être conçus de manière prescriptive ni donner lieu à une application systématique et indifférenciée au risque, sinon, de faire émerger à nouveau les rigidités de gestion auxquelles le Gouvernement entend mettre fin* »<sup>(2)</sup>.

---

(1) Avis précité, § 11.

(2) Avis précité, § 15.

La mise en place de ces lignes directrices de gestion permettra aux collectivités de définir leur politique de ressources humaines de façon claire tant pour leurs agents et leurs élus que pour les citoyens. Elles ont, pour ce motif, été largement approuvées par les personnes entendues par votre rapporteur.

Toutefois, **afin de donner à ces lignes directrices une plus grande force, votre rapporteur recommande de modifier l'autorité chargée de les édicter.** Le projet prévoit que ces lignes directrices seront « *arrêtées par l'autorité territoriale, après avis du comité social territorial* » (nouvel article 33 3 de la loi du 26 janvier 1984) et que « *Sans renoncer à son pouvoir d'appréciation, l'autorité territoriale (...) tient compte [de ces] lignes directrices de gestion* » dans les décisions individuelles qu'elle prend en matière de promotions (modification de l'article 39 de la même loi).

Votre rapporteur recommande de **prévoir que les lignes directrices de gestion seront arrêtées non pas par l'autorité territoriale, mais par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement.** Il lui paraît préférable, en effet, que ces lignes directrices de gestion ne soient pas uniquement l'expression de la politique de gestion que le président de la collectivité ou de l'établissement ou le maire de la commune entend mettre en place, mais soient **l'émanation d'une vision commune et partagée des élus.** Une adoption par l'organe délibérant permettra un **débat sur la politique de ressources humaines au sein de la collectivité ou l'établissement** et une véritable **appropriation, par l'ensemble des élus, des enjeux en ce domaine.**

Au surplus, et même si ces lignes directrices n'ont pas vocation à être contraignantes, une adoption par l'organe délibérant en renforcera le poids et la portée : dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, et même si ce dernier demeurera entier, l'autorité territoriale pourra plus difficilement s'écarter des lignes directrices de gestion si elles émanent de son conseil que s'il en a été le seul auteur.

**Recommandation n° 12 :**

Prévoir que les lignes directrices de gestion seront arrêtées non pas par l'autorité territoriale, mais par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement.

**Article 15 (II) : modifications à l'échelle des sanctions disciplinaires**

Pour la FPT, l'article 15 a un **double objet** :

1) il introduit, dans le deuxième groupe de l'échelle des sanctions de la fonction publique territoriale, la **sanction de radiation du tableau d'avancement** ;

2) il précise pour les trois fonctions publiques, les **modalités d'abaissement d'échelon et de rétrogradation** figurant respectivement dans les

deuxième et troisième groupes de l'échelle des sanctions, en indiquant que **cet abaissement se fait à l'échelon ou au grade « immédiatement inférieur »**.

Au cours des auditions menées par votre rapporteur, certains employeurs territoriaux ont émis des réserves sur la seconde modification, faisant valoir que la limitation de l'amplitude de la sanction d'abaissement d'échelon et de rétrogradation à l'échelon ou au grade immédiatement inférieur priverait l'autorité disciplinaire d'une partie de son pouvoir de personnalisation de la sanction.

L'étude d'impact accompagnant le projet de loi justifie cette mesure par le fait que *« L'absence de précision sur la portée et les modalités d'application de la rétrogradation et de l'abaissement d'échelon a conduit à des pratiques diverses de la part des autorités disciplinaires. Ce vide juridique a également pu entraîner des contentieux devant les juridictions administratives »*. La solution d'une rétrogradation au grade immédiatement inférieur, retenue majoritairement par les juridictions administratives<sup>(1)</sup>, est présentée comme *« adaptée à la réalité statutaire et constitue, pour l'agent, la solution la plus équitable. En effet, la rétrogradation est bien une sanction sur la carrière, et non sur la rémunération, qui prive l'agent de la vocation à occuper les emplois auxquels son précédent grade lui donnait accès. La mise en œuvre de cette sanction ne doit donc pas aboutir à considérer comme inexistantes les années de service effectuées entre la date de la dernière promotion de grade et la date de la sanction. Il en va de même pour l'abaissement d'échelon à l'échelon immédiatement inférieur »*.<sup>(2)</sup>

Votre rapporteur approuve la précision de la portée et des modalités de mise en œuvre de l'abaissement d'échelon et de la rétrogradation prévue par l'article 15, car elle **permettra de sécuriser les pratiques des administrations et de consacrer, au niveau législatif, des solutions jurisprudentielles qui ont été dégagées et représentent, pour les agents, une garantie**. Il considère, au surplus, que **cette mesure ne prive pas les employeurs territoriaux de leurs marges de manœuvre dans le choix de la sanction disciplinaire appropriée**, dans la mesure où ils conservent la possibilité, pour des fautes d'une gravité telle qu'elles appellent une sanction plus lourde que l'abaissement d'un échelon ou la rétrogradation au grade inférieur, d'engager la procédure disciplinaire pour pouvoir prononcer l'une des sanctions du quatrième groupe, à savoir la mise à retraite d'office ou la révocation.

---

(1) Voir, par exemple, Cour administrative d'appel de Douai, 30 novembre 2004, n° 02DA00340. La question n'a, semble-t-il, jamais été soumise au Conseil d'État.

(2) Étude d'impact, p. 168.

### TITRE III : SIMPLIFIER LE CADRE DE GESTION DES AGENTS PUBLICS

#### **Après l'article 16 : renforcement de la prise en compte des problématiques déontologiques dans l'action des centres de gestion**

Les articles du Titre III ont pour objectif de simplifier le cadre de gestion des agents publics. Le premier article de ce titre, l'article 16, a pour objet de réformer le cadre déontologique applicable aux agents publics de la FPE et de la FPT, en particulier en restreignant le contrôle préalable obligatoire de la commission de déontologie de la fonction publique (CDFP) aux seuls agents qui occupent des emplois dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient et qui créent ou reprennent une entreprise ou quittent de manière définitive ou temporaire le secteur public pour le secteur privé. Pour les autres agents publics quittant de manière définitive ou temporaire la fonction publique pour le secteur privé, le contrôle déontologique de proximité, via l'autorité hiérarchique, sera renforcé afin de responsabiliser les encadrants. La Délégation ne s'est pas saisie pour avis de cet article dans la mesure il modifie uniquement la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 et n'aura pas, pour la FPT, d'impact particulier distinct de celui qu'il aura pour les agents de la FPE.

Pour autant, votre rapporteur estime que ce sujet de la déontologie est majeur pour l'ensemble des fonctionnaires, notamment territoriaux, et propose, dans la continuité des améliorations apportées par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, de **renforcer la prise en compte des problématiques déontologiques dans l'action des centres de gestion et du centre national de la fonction publique (CNFPT).**

La loi du 20 avril 2016 précitée a introduit, dans la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, un article 28 *bis* disposant que « *Tout fonctionnaire a le droit de consulter un référent déontologue, chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques mentionnés aux articles 25 à 28. Cette fonction de conseil s'exerce sans préjudice de la responsabilité et des prérogatives du chef de service* ». Dans ce cadre, elle a renforcé le rôle des centres de gestion sur la scène publique locale, en élargissant et en sécurisant leur champ d'intervention facultatif en matière de déontologie, et a, surtout, renforcé le champ des missions obligatoires des centres, au titre desquelles figure la fonction de « référent déontologue ».

Votre rapporteur recommande de **prévoir que le bilan annuel des centres de gestion, prévu à l'article 23 de la loi du 26 janvier 1984, inclura désormais obligatoirement un point sur leur activité au titre de leur mission de « référent déontologue » auprès des administrations locales.** Cette évolution permettra, d'une part, de mesurer l'activité des centres de gestion au titre de cette mission déontologique, et, d'autre part, de mieux diffuser la culture déontologique dans tous les territoires en s'assurant de la cohérence globale des recommandations déontologiques d'un territoire à l'autre.

**Recommandation n° 13 :**

Renforcer la prise en compte des problématiques déontologiques dans l'action des centres de gestion, en prévoyant que leur bilan annuel comprend un point sur leur activité au titre de leur mission de « référent déontologue » auprès des administrations locales.

**Article 17 : habilitation à prendre des ordonnances dans le domaine de la protection sociale et de la prise en compte de la santé et de la vie familiale**

L'article 17 habilite le Gouvernement à prendre des **ordonnances dans le domaine de la protection sociale et de la prise en compte de la santé et de la vie familiale des agents**. Cinq ordonnances, prévoyant des objectifs classiques pour des ordonnances (selon les cas, simplifier, rationaliser, clarifier, harmoniser, étendre...), sont prévues :

- sur la protection sociale complémentaire des agents publics ;
- sur l'organisation et le fonctionnement des instances médicales et de la médecine agréée relatives aux agents publics ;
- sur les règles relatives à l'aptitude physique à l'entrée dans la fonction publique, aux différents congés et positions statutaires pour maladies d'origines non professionnelle et professionnelle ;
- sur les possibilités de recours au temps partiel pour raison thérapeutique ou au reclassement pour raison médicale, qu'il s'agirait d'étendre ;
- sur les différents congés familiaux (congé maternité, congé pour adoption, congé de paternité et d'accueil de l'enfant, congé du proche aidant) pour lesquels il s'agirait de « *transpos[er] et (...) adapt[er] les évolutions intervenues en faveur des salariés relevant du code du travail et du régime général de sécurité sociale* ».

**Ces différentes habilitations sont précises quant à leurs objectifs, qui sont décrits de façon détaillée dans l'étude d'impact** <sup>(1)</sup>. Ici, l'étude d'impact justifie le recours à une ordonnance par le fait que « *Compte tenu des fortes évolutions souhaitables dans le domaine de la protection sociale, de la nécessaire concertation avec les parties prenantes visant à définir un constat partagé et à identifier des mesures cohérentes au sein du régime des agents publics, l'habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnances des mesures relevant du domaine de la loi s'impose par rapport à l'alternative d'une inscription des mesures dans le projet de loi. Par ailleurs, des investigations complémentaires doivent être menées afin de déterminer les mesures les plus efficaces au regard des objectifs poursuivis. Une inscription des mesures dans le projet de loi s'avèrerait prématurée au regard de la nécessaire poursuite des réflexions* » <sup>(2)</sup>.

---

(1) *Étude d'impact*, pp. 191-205.

(2) *Étude d'impact*, p. 204.

Pour votre rapporteur, ces arguments sont recevables et il estime donc **justifié, au cas présent, le recours à une habilitation à légiférer par ordonnances**. Il rappelle seulement sa recommandation, formulée précédemment, que soit respectée, dans le processus d'élaboration de toutes les ordonnances prévues par le projet de loi, l'exigence d'une concertation sereine et de qualité avec les organisations syndicales et les employeurs territoriaux et que les parlementaires soient associés à cette élaboration <sup>(1)</sup>.

### **Article 18 : harmonisation du temps de travail**

L'article 18 a pour objet d'**harmoniser la durée du travail dans la fonction publique territoriale en supprimant les régimes dérogatoires existants à la durée légale du travail, fixée à 1 607 heures par an**. La loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 <sup>(2)</sup> a en effet autorisé les collectivités territoriales à maintenir, par une décision expresse de leur organe délibérant, les régimes mis en place antérieurement à cette loi. L'étude d'impact accompagnant le projet de loi relève que, « *Combinée à l'existence de cycles particuliers justifiés par des sujétions spéciales (travail de nuit, le dimanche et en horaires décalés, travaux pénibles ou dangereux, etc.), cette dérogation a pour conséquences un temps de travail effectif moyen, dans la fonction publique territoriale, inférieur aux 1 607 h annuelles* », qui serait compris entre 1 562 heures (selon un rapport de la Cour des comptes) et 1 578 heures (selon un rapport du président du CSFPT) <sup>(3)</sup>.

L'étude d'impact indique également qu'une circulaire du Gouvernement du 31 mars 2017 a « *invité les collectivités territoriales ayant maintenu des régimes antérieurs plus favorables à réexaminer leur situation au regard de l'évolution des besoins des usagers et des agents eux-mêmes, dans le respect du dialogue social avec les représentants des personnels* », mais fait valoir – sans toutefois, malheureusement, donner d'éléments sur les résultats de cette invitation – que « *Si certaines collectivités ont d'ores et déjà engagé une démarche tendant à l'abrogation des régimes de travail antérieurs plus favorables, il apparaît nécessaire que l'ensemble des collectivités s'insèrent dans cette dynamique* » <sup>(4)</sup>.

L'impact sur les personnels des collectivités est évalué par l'étude d'impact, en se référant à des évaluations de la Cour des comptes et du CSFPT, entre 31 500 et 57 000 équivalents temps plein (ETP). Mais la même étude relativise la fiabilité de cette évaluation en soulignant que « *ces estimations sont des ordres de grandeur qui doivent être pris avec précaution, étant donné que les agents faisant l'objet de sujétions particulières continueront à bénéficier*

---

(1) Cf. supra, recommandation n° 5.

(2) [Loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale.](#)

(3) Étude d'impact p. 207.

(4) Étude d'impact p. 208.

*légalement de cycles de travail inférieurs aux 1 607 h »<sup>(1)</sup>. C'est également ce qu'a souligné le secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des comptes publics, M. Olivier Dussopt, lors de son audition par la Délégation, en notant qu'« *il faut être prudent avec la règle de trois, car lorsqu'il manque une heure par semaine à un agent dans une collectivité de 10, 15 ou 20 salariés, ce n'est pas parce que cette heure sera travaillée que l'on va réduire les effectifs ou considérer que l'on a gagné un, deux ou trois ETP* »<sup>(2)</sup>.*

L'exposé des motifs du projet de loi précise la portée de la disposition, en indiquant que « *Ne sont pas concernés par cette évolution les régimes de travail établis pour tenir compte des sujétions spécifiques auxquelles sont soumis certains agents publics (travail de nuit, le dimanche, les jours fériés, travail pénible ou dangereux, etc.)* ».

Comme l'ont exposé les représentants des employeurs territoriaux entendus par votre rapporteur, le fait de rendre obligatoire, par la loi, l'application harmonisée – hors régimes particuliers justifiés par des sujétions particulières – du temps de travail légal de 1 607 heures aura l'avantage, dans un certain nombre de cas, de faciliter les indispensables négociations sur le temps de travail dans les collectivités concernées. En effet, ils ont fait valoir que nombre de collectivités souhaitaient depuis longtemps engager de telles négociations, sans être en capacité de le faire dans la mesure où il était légalement possible de maintenir un régime dérogatoire, même dépourvu de justification objective. **Dans une période où les attentes de nos concitoyens en matière de bon usage des deniers publics sont plus fortes que jamais, faire disparaître des avantages indus, même tolérés par la loi via une disposition dérogatoire, est une nécessité que votre rapporteur, évidemment, soutient.**

Le projet prévoit que chaque catégorie de collectivité et chaque groupement concernés disposeront d'un **délaï d'un an à compter du renouvellement général** de leurs assemblées délibérantes pour définir les nouvelles règles relatives au temps de travail de leurs agents qui, sauf régimes particuliers liés à des sujétions spécifiques, ne pourra donc plus être inférieur à 1 607 heures par an. Compte tenu du calendrier des élections locales à venir, l'harmonisation du temps de travail des agents de la FPT devrait donc être effective, au plus tard, en mars 2021 pour le bloc communal, en mars 2022 pour les départements et en décembre 2022 pour les régions.

Pour la majorité des employeurs territoriaux entendus par votre rapporteur, **ce délaï d'un an après les élections est trop court pour permettre aux nouvelles équipes élues de négocier dans de bonnes conditions de nouveaux accords en matière de temps de travail.** De plus, les nouveaux régimes de temps de travail, qui seront susceptibles d'avoir des impacts budgétaires et comptables, ne peuvent pas entrer en application à n'importe quelle date dans l'année.

---

(1) *Étude d'impact p. 210.*

(2) *Audition du 10 avril 2019.*

Une **adaptation du calendrier prévu par le projet de loi à la difficulté technique et politique des négociations sur le temps de travail** apparaît donc nécessaire. C'est pourquoi votre rapporteur recommande, d'une part, d'**allonger à dix-huit mois le délai laissé aux collectivités, après les renouvellements généraux de leurs assemblées, pour définir de nouvelles règles relatives au temps de travail**, et d'autre part, de **différer l'application de ces nouvelles règles, dans tous les cas, au 1<sup>er</sup> janvier qui suivra leur adoption**.

Avec ces modifications, les collectivités qui auront la volonté et seront en capacité d'adopter rapidement de nouvelles règles pourront les faire entrer en vigueur dès le 1<sup>er</sup> janvier suivant les élections (par exemple, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2021 pour les communes qui auront défini ces règles avant cette date). Mais les collectivités qui auront besoin de plus de temps pour définir ces nouvelles règles pourront bénéficier d'un délai plus réaliste, sans pour autant repousser excessivement la mise en œuvre effective de la généralisation des 1607 heures (pour les communes, par exemple, les 1607 heures seront ainsi mises en place, au plus tard, le 1<sup>er</sup> janvier 2022). Pour les régions (dans lesquelles, en tout état de cause, le temps de travail est déjà majoritairement fixé à 1607 heures), la mise en œuvre de ce délai aboutira à une mise en place, pour les dernières régions concernées, au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2024.

**Recommandation n° 14 :**

Adapter le calendrier prévu par le projet de loi pour l'harmonisation du temps de travail dans la fonction publique territoriale à la difficulté technique et politique des négociations sur le temps de travail :

- en allongeant à dix-huit mois le délai laissé aux collectivités, après les renouvellements généraux de leurs assemblées, pour définir de nouvelles règles relatives au temps de travail ;
- en différant l'application de ces nouvelles règles, dans tous les cas, au 1<sup>er</sup> janvier qui suivra leur adoption.

**Parallèlement à la généralisation des 1 607 heures dans la FPT, un souci d'équité devra conduire l'État à veiller à ce que ce temps de travail soit pleinement et effectivement respecté dans la FPT.** Un récent rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) <sup>(1)</sup> a en effet montré que sur les 1,1 million d'agents de l'État qui n'ont pas de régime particulier, 310 000 ne travailleraient pas 1 607 heures par an, dont 120 000 en raison de sujétions particulières – travail le week-end ou de nuit – mais 190 000 pour des raisons que M. Olivier Dussopt a pudiquement qualifiées, lors de son audition devant la Délégation, de « *moins faciles à expliquer* ».

Dans son rapport, l'IGF a relevé que ces 190 000 agents « *travaillent ainsi en moyenne 1 555 heures par an, principalement par un effet d'imitation [des compensations horaires accordées à certains agents en raison de sujétions*

---

(1) Inspection générale des finances, [Régimes dérogatoires aux 35 h dans la fonction publique de l'État](#), février 2019.

*particulières] et dans une moindre mesure du fait de la survivance de dispositifs historiques qui apparaissent injustifiés »<sup>(1)</sup>. Ainsi, à la différence des régimes dérogatoires légalement maintenus dans la FPT, ces situations sont, dans la FPE, *de facto* tolérées en dehors de tout cadre légal et réglementaire. Il apparaît donc **indispensable, dès lors que tous les régimes horaires dérogatoires dépourvus de justification objective auront été supprimés dans la FPT, que les régimes de faveur tolérés dans la FPE soient aussi supprimés** et que l'État, comme l'a dit M. Dussopt devant la Délégation, « *fasse aussi son travail* ».*

## **Article 19 : gestion des ressources humaines**

L'article 19 comporte **deux mesures** destinées, selon l'exposé des motifs du projet de loi, à « *renforcer la qualité de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique territoriale* ».

La première mesure consiste en l'**obligation pour le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) de remettre au Parlement un rapport annuel sur son activité et sur l'utilisation de ses ressources**. L'exposé des motifs indique que le CNFPT est un établissement public à caractère administratif qui perçoit des cotisations assises sur la masse salariale des agents des collectivités locales et des établissements publics locaux et qu'à ce titre, l'exigence d'un rapport annuel au Parlement permettra de « *renforcer le contrôle de l'utilisation de ses ressources* ». Ce faisant, l'article 19 du projet de loi donne une base légale au rapport d'activité du CNFPT qui a, aujourd'hui, un fondement réglementaire<sup>(2)</sup> mais, surtout, il prévoit qu'il sera désormais adressé au Parlement.

Votre rapporteur recommande de **préciser que ce rapport devra consacrer des développements spécifiques aux formations dispensées, en formation initiale et continue, en matière de déontologie**. Compte tenu des responsabilités exercées par les cadres supérieurs territoriaux dans des domaines à enjeux déontologiques forts et complexes, ainsi que des exigences de nos concitoyens en matière de déontologie des fonctionnaires, il est en effet essentiel que le rapport d'activité du CNFPT permette d'apprécier l'intensité et la qualité des formations dispensées aux agents dont il assure la formation.

### **Recommandation n° 15 :**

Préciser que le rapport annuel d'activité du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) devra consacrer des développements spécifiques aux formations dispensées, en formation initiale et continue, en matière de déontologie.

---

(1) *Op. cit.*, p. 1.

(2) Article 46-5 du [décret n° 87-811 du 5 octobre 1987](#).

La seconde mesure consiste à permettre la création de **centres interdépartementaux de gestion**, par délibérations concordantes des conseils d'administration de centres de gestion de départements limitrophes.

Le projet de loi ne précise pas expressément que les centres de gestion de départements limitrophes qui décideront de constituer un centre interdépartemental unique doivent appartenir à la même région. Après un débat sur ce point au sein de la Délégation au cours de sa réunion du 30 avril 2019, votre rapporteur estime que cette possibilité de constituer un centre interdépartemental de gestion « à cheval » sur deux régions ne soulève pas de difficulté et que la possibilité laissée de dépasser les frontières administratives est même, au contraire, une souplesse qui doit être encouragée.

#### **TITRE IV : FAVORISER LA MOBILITÉ ET ACCOMPAGNER LES TRANSITIONS PROFESSIONNELLES DES AGENTS PUBLICS**

##### **Article 22 : habilitation à prendre des ordonnances dans le domaine de la formation**

L'article 22 habilite le Gouvernement à prendre des **ordonnances dans le domaine de la formation**. Trois ordonnances sont prévues :

- sur le rapprochement et la modification du financement des établissements publics et services qui concourent à la formation des agents publics ;

- sur les modalités de recrutement, la formation initiale et continue des corps et cadres d'emplois de catégorie A ;

- sur la formation des agents les moins qualifiés, en situation de handicap ou les plus exposés aux risques d'usure professionnelle, en vue de « *favoriser [leur] évolution professionnelle* ».

**Ces différentes habilitations sont suffisamment précises quant à leurs objectifs, qui sont du reste décrits de façon détaillée dans l'étude d'impact <sup>(1)</sup>.** Ici, c'est la technicité des réformes à opérer, ainsi que la nécessité d'une concertation qui n'a pas encore eu lieu, qui justifie le recours à une habilitation à légiférer par ordonnances.

Pour votre rapporteur, les arguments présentés au soutien de ce recours à une habilitation de l'article 38 de la Constitution sont valables, et il estime donc cette **habilitation justifiée au cas présent**. Il rappelle seulement, comme précédemment à propos des habilitations prévues aux articles 5 et 17, sa recommandation que soit respectée, dans le processus d'élaboration des ordonnances prévues par le projet de loi, l'exigence d'une concertation sereine et

---

(1) *Étude d'impact*, pp. 224-234.

de qualité avec les organisations syndicales et les employeurs territoriaux et que les parlementaires soient associés à cette élaboration <sup>(1)</sup>.

### **Article 23 : encouragement de la mobilité des fonctionnaires d'État vers la fonction publique territoriale**

L'article 23 modifie la loi n° 84-16 relative à la FPE en vue de **favoriser la mobilité des fonctionnaires de l'État vers les versants territorial et hospitalier de la fonction publique.**

Pour ce faire, l'article ramène le coût de la contribution patronale au compte d'affectation spéciale institué pour la constitution des droits à pension des agents de l'État (CAS pensions) à la charge de l'employeur d'accueil au niveau de celui que ce dernier supporterait en employant un fonctionnaire de son versant pour la constitution de droits similaires.

L'étude d'impact indique que cette mesure impliquera un « *impact financier négatif pour le budget de l'État* », qui est évalué à 103 millions d'euros par an (en prenant en compte la dernière situation connue pour le nombre d'agents concernés). Corrélativement, l'étude d'impact souligne que « *le remboursement de la mise à disposition par les employeurs territoriaux et hospitaliers sur la base du taux de contribution CNRACL constituera un gain pour ces employeurs et donc une perte équivalente pour l'employeur d'origine puisque celui-ci sera toujours redevable de la contribution au CAS Pensions au taux normal (74,28 %) alors qu'il recevra un remboursement au taux minoré (30,65 %) : le différentiel de taux (43,63 points) sera alors à sa charge* » <sup>(2)</sup>.

Votre rapporteur soutient cette **mesure, qui sera de nature à favoriser la mobilité des fonctionnaires de l'État vers les collectivités territoriales.** Il est en effet souhaitable – car cela sera bénéfique aussi bien pour l'État que pour ses agents – que les fonctionnaires de l'État aient, dans leur carrière, une ou plusieurs expériences en collectivité territoriale. De telles mobilités peuvent contribuer à réduire le « fossé » souvent perçu par les élus locaux et les fonctionnaires territoriaux entre les problématiques locales et les politiques élaborées et mises en œuvre au niveau national.

Pour autant, cette disposition n'épuise pas le sujet de la mobilité inter-versants. Votre rapporteur estime que **les mobilités entre les trois versants de la fonction publique doivent être résolument encouragées, et pas uniquement de la FPE vers la FPT,** d'une part pour permettre aux différents services publics de bénéficier de l'expérience et de l'expertise d'agents issus d'autres versants de la fonction publique, d'autre part pour élargir et diversifier les perspectives d'évolution de l'ensemble des agents publics.

---

(1) Cf. supra, recommandation n° 5.

(2) Étude d'impact p. 244.

Pour mieux répondre à cet enjeu, votre rapporteur demande que le Gouvernement dresse, à l'attention du Parlement, un **panorama de la politique mise en œuvre pour encourager ces mobilités**. Actuellement, ces mobilités ne se pratiquent en effet, selon le sens de la mobilité, ni avec la même fréquence, ni avec les mêmes possibilités d'accès à des postes de responsabilité. Alors que les fonctionnaires d'État peuvent, assez couramment, accéder à des postes de la FPT, la réciprocité n'est pas vraie, notamment du fait de l'existence, en droit ou en fait, de nombreux postes réservés. Le rapport demandé au Gouvernement devra permettre d'éclairer les causes des blocages aux mobilités inter-versants afin, dans un second temps, d'y apporter des remèdes.

**Recommandation n° 16 :**

Demander au Gouvernement la remise d'un rapport au Parlement sur les mobilités entre les trois versants de la fonction publique et sur les moyens mis en œuvre et susceptibles d'être mis en œuvre pour favoriser ces mobilités, en particulier de la fonction publique territoriale vers la fonction publique d'État.

**Article 25 : portabilité du contrat à durée indéterminée entre les trois versants de la fonction publique**

L'article 25 institue la **portabilité du contrat à durée indéterminée entre les trois versants de la fonction publique**.

La loi n° 2012-347 du 12 mars 2012<sup>(1)</sup> a, parmi d'autres mesures destinées à résorber la précarité dans la fonction publique, prévu qu'**à l'intérieur de chaque versant de la fonction publique, une autorité de recrutement qui propose un nouveau contrat à un agent lié à une autre autorité par un contrat à durée indéterminée pour exercer des fonctions relevant de la même catégorie hiérarchique peut, par décision expresse, lui maintenir le bénéfice de la durée indéterminée**.

L'article 25 modifie les trois lois relatives à la FPE, la FPT et la FPH pour étendre cette possibilité de portabilité, qui est rendue applicable de façon transversale aux trois versants de la fonction publique. Cette modification permettra qu'un agent lié par un CDI à une administration de l'État ou à un établissement public de l'État, une commune, un département, une région, un établissement en relevant ou des établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux puisse bénéficier directement d'un contrat à durée indéterminée s'il est recruté par un employeur public relevant d'un autre versant.

---

(1) [\*Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.\*](#)

L'exposé des motifs précise que « *La portabilité du contrat à durée indéterminée, qui constitue une possibilité et non une obligation, ne vaut pas conservation des stipulations du contrat, l'agent étant régi par les conditions d'emploi définies par son nouvel employeur* ».

L'étude d'impact indique que 46 % des contractuels au sein de la fonction publique sont en CDI (55 % dans la FPE, 33,7 % dans la FPT et 46,6 % dans la FPH). Le nombre d'agents contractuels concernés par cette disposition, qui doit « *permettre aux employeurs publics d'attirer des profils davantage diversifiés* » et « *de satisfaire plus facilement le souhait de mobilité exprimé par les contractuels en CDI* », est évalué par l'étude d'impact à 25 690 en 2018. Toutefois elle précise que « *l'activation de la portabilité restant une possibilité qui doit recueillir l'accord du nouvel employeur, il n'est pas possible d'évaluer les impacts économiques, financiers ou budgétaires de la mesure puisqu'ils dépendront de la manière dont les agents et les administrations s'empareront de ce nouveau dispositif* » <sup>(1)</sup>.

Cette mesure, comme celle prévue à l'article 23, est de nature à favoriser les mobilités entre les différents versants de la fonction publique. Son effet concret sera cependant largement dépendant de la bonne volonté des employeurs publics, qui ne seront pas contraints d'accorder cet avantage de la portabilité à leurs nouveaux collaborateurs précédemment titulaires d'un CDI dans un autre versant de la fonction publique.

#### **Article 26 : création d'un dispositif de rupture conventionnelle**

L'article 26 a pour objet d'instituer un **dispositif de rupture conventionnelle applicable aux fonctionnaires et agents contractuels relevant des trois versants de la fonction publique**.

Pour les fonctionnaires, ce dispositif est institué à titre temporaire pour une durée de 6 ans, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020 jusqu'au 31 décembre 2025. En raison de ce caractère temporaire, cette disposition n'est inscrite ni dans la loi n° 83-634, ni dans les lois applicables à chaque versant de la fonction publique, mais dans un article « non codifié ». Si cette disposition devait être prolongée ou pérennisée, elle mériterait certainement d'être intégrée dans chacune des lois applicables aux 3 fonctions publiques.

Pour les agents contractuels, le Gouvernement a suivi l'avis du Conseil d'État (qui a estimé que le régime de cessation des fonctions des agents contractuels relevait du domaine réglementaire) et s'est contenté d'inscrire dans le projet de loi le principe de cette rupture conventionnelle, en renvoyant à un décret en Conseil d'État le soin d'en définir les modalités (III de l'article 26).

---

(1) *Étude d'impact*, pp. 256-257.

Tant pour les fonctionnaires que pour les agents contractuels, il s'agira d'un cas supplémentaire, au côté des cas déjà existants, de cessation définitive de fonctions, qui entraînera **radiation des cadres et perte de la qualité de fonctionnaire**. Le texte prévoit que la rupture donnera lieu au « *versement d'une indemnité* ». L'impact financier de cette disposition n'est pas chiffré par l'étude d'impact, laquelle avance, pour justifier cette absence de chiffrage, que « *Le nombre à venir de ruptures conventionnelles, qui constitue un nouveau cas de sortie de la fonction publique, est impossible à estimer. Le nombre total de démissions, en particulier, n'est pas connu. De plus, toutes les démissions ne donneraient pas forcément lieu à substitution par une rupture conventionnelle* »<sup>(1)</sup>.

Le texte prévu pour les fonctionnaires prévoit que la rupture conventionnelle ne pourra concerner ni les fonctionnaires stagiaires, ni les fonctionnaires détachés sur contrat, ni les fonctionnaires ayant droit à une pension de retraite à taux plein. Durant le processus de la rupture conventionnelle, le fonctionnaire pourra se faire assister par un conseiller désigné par une organisation syndicale représentative de son choix.

**Un remboursement de l'indemnité de rupture conventionnelle est prévu, sous certaines conditions, en cas de retour dans l'emploi public dans les trois années consécutives à la rupture conventionnelle.** Cette disposition sera applicable à l'intérieur de chaque versant et uniquement en cas de réembauche par le même employeur public ou par un employeur public qui lui est directement lié. Pour la FPT, le remboursement sera ainsi dû en cas de réembauche « *en tant qu'agent public pour occuper un emploi au sein de la collectivité territoriale avec laquelle [l'ancien fonctionnaire] est convenu d'une rupture conventionnelle ou auprès de tout établissement public en relevant ou auquel appartient la collectivité territoriale* ».

**Pour la FPT, votre rapporteur estime que ce mécanisme de remboursement de l'indemnité perçue et la portée qui lui est donnée par le projet de loi sont pertinents.** Cependant, dans le cadre des auditions que votre rapporteur a menées conjointement à la rapporteure de la commission des Lois, Mme Emilie Chalas, des interrogations ont pu être exprimées sur une certaine disproportion des champs d'interdiction de réembauche définis par le projet de loi, selon que le fonctionnaire signataire d'une rupture conventionnelle était fonctionnaire d'État ou fonctionnaire territorial.

Dans le premier cas, le fonctionnaire d'État ne pourra – sauf à rembourser l'indemnité de rupture perçue – être réembauché dans aucun emploi de la FPE, que ce soit en qualité de fonctionnaire ou d'agent contractuel. Dans le second cas, le fonctionnaire territorial se verra seulement interdit de postuler auprès de la collectivité qui l'employait précédemment ou des groupements

---

(1) *Étude d'impact*, p. 270.

dont elle fait partie (ou inversement), ce qui constitue une restriction à ses possibilités de recherche de nouvel emploi d'une portée bien moindre. En tout état de cause, votre rapporteur estime que si disproportion il y a dans le dispositif du projet de loi, c'est davantage du côté de la restriction applicable aux fonctionnaires d'État – qui est, peut-être, excessive – que du côté de celle applicable aux fonctionnaires territoriaux – qui est, quant à elle, justement calibrée.

Toutefois, pour assurer l'effectivité de cette disposition – dont se sont inquiétées certains des employeurs territoriaux entendus par votre rapporteur –, il apparaît nécessaire que le Gouvernement mette en place un **fichier recensant les ruptures conventionnelles intervenues au cours des trois années précédentes**. Ce fichier devrait être consulté par les employeurs publics préalablement à toute embauche pour s'assurer que la personne embauchée, en qualité de fonctionnaire ou d'agent contractuel, n'a pas dans les trois années précédentes bénéficié d'une indemnité de rupture conventionnelle qui lui interdit – sauf à rembourser cette indemnité – d'être réembauchée.

En application des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés telle que modifiée par la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles, la création d'un tel fichier ne relève ni de la loi, ni même d'une autorisation par décret. Il appartiendra au Gouvernement, dans les conditions prévues par la loi de 1978, de créer ce fichier, en l'absence duquel l'effectivité du dispositif de remboursement de l'indemnité en cas de réembauche ne pourra pas être assurée.

**Recommandation n° 17 :**

Pour assurer l'effectivité de la disposition prévoyant un remboursement de l'indemnité de rupture conventionnelle en cas de réembauche par le même employeur public ou un employeur qui lui est lié dans un délai de trois ans, créer un fichier recensant les ruptures conventionnelles intervenues au cours des trois années précédentes qui devra être consulté par les employeurs publics préalablement à toute embauche.

Comme les salariés du secteur privé ayant signé une rupture conventionnelle dans les conditions prévues par le code du travail, **les fonctionnaires et agents contractuels qui auront signé une rupture conventionnelle auront droit à une indemnisation chômage**.

L'étude d'impact comporte des éléments chiffrés sur le **montant moyen prévisible de cette indemnisation, par fonction publique et par catégorie, qui serait comprise entre 1 190 euros (pour les contractuels de la FPH) et 2 377 euros (pour les fonctionnaires de catégorie A de la FPT)**. Elle fait également valoir que « *Le nombre à venir de ruptures conventionnelles, qui constitue un nouveau cas de sortie de la fonction publique, est impossible à estimer* » et qu'il est, par conséquent, impossible de chiffrer globalement le

montant prévisible de ce dispositif. Elle propose néanmoins, « *sur la base d'une hypothèse de hausse sensible du nombre de bénéficiaires* » (1 500 en 2020, 2 000 en 2021, 2 500 en 2022), une estimation de coût cumulé au titre de l'indemnisation chômage de 157,9 millions d'euros, montant dont elle indique qu'il serait « *plus que compensé par l'économie pérenne de masse salariale générée par les départs des agents* » <sup>(1)</sup>.

Votre rapporteur soutient cet article 26, qui renforce les droits des agents publics et les leviers des employeurs publics pour adapter leurs effectifs à l'évolution de leur besoin. Il estime qu'il importe de garantir l'effectivité de cet article 26 et de permettre sa mise en œuvre par les collectivités sans que ces dernières ne soient pénalisées financièrement ou entravées par des considérations extérieures à la problématique de ressources humaines qu'elles ont à traiter.

Dans cette perspective, votre rapporteur recommande d'**exclure les dépenses afférentes au versement de l'indemnité de rupture conventionnelle du principe d'encadrement des dépenses de fonctionnement des plus grandes collectivités posé par l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2018-2022.**

L'amendement proposé permettra ainsi de neutraliser les coûts supplémentaires liés à la mise en œuvre de l'article 26 du projet de loi pour l'appréciation du respect de l'objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement assignés aux collectivités – que cet objectif résulte d'un contrat signé en application du I de l'article 29 de la LPFP ou d'une notification, par le représentant de l'État, du niveau maximal des dépenses en application du VI du même article pour les collectivités n'ayant pas signé de contrat.

**Recommandation n° 18 :**

Exclure les dépenses afférentes au versement de l'indemnité de rupture conventionnelle du principe d'encadrement des dépenses de fonctionnement des plus grandes collectivités posé par l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2018-2022.

## **TITRE V : RENFORCER L'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE**

Les dispositions de ce titre mettent en œuvre, pour celles qui concernent l'égalité femmes-hommes, l'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique du 30 novembre 2018 <sup>(2)</sup>.

---

(1) *Étude d'impact*, p. 272.

(2) [https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/politiques\\_emploi\\_public/20181130-accord-egalite-pro.pdf](https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/politiques_emploi_public/20181130-accord-egalite-pro.pdf)

## **Article 29 : dispositif de signalement des violences et plan d'action pour l'égalité professionnelle hommes-femmes**

L'article 29, qui a pour objet de **renforcer les obligations des employeurs en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes**, comporte **deux mesures**.

En premier lieu, il crée dans la loi n° 83-634 un nouvel **article 6 quater A** qui prévoit la mise en place par les employeurs publics d'un **dispositif de signalement des violences sexuelles, du harcèlement et des agissements sexistes**. L'objet de ce dispositif sera de « *recueillir les signalements des agents qui s'estiment victimes [de ces faits], et de les orienter vers les autorités compétentes en matière d'accompagnement et de soutien des victimes et de traitement des faits signalés* ». L'article 29 du projet de loi crée dans la loi n° 84-53 un nouvel article 26-2 qui prévoit que **les centres de gestion pourront, pour le compte et à la demande des collectivités et de leurs établissements publics, mettre en place ce dispositif** de signalement.

En second lieu, l'article 29 crée dans la loi n° 83-634 un nouvel **article 6 septies** qui impose aux employeurs publics, avant le 31 décembre 2020 <sup>(1)</sup>, **l'élaboration d'un plan d'action relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes**. Ce plan, d'une durée de trois ans renouvelable, devra comporter notamment des mesures relatives à la prévention et à la lutte contre les discriminations, aux rémunérations, à la promotion et à l'avancement de grade. Pour la FPT, cette obligation sera **applicable aux collectivités territoriales et aux EPCI de plus de 20 000 habitants**. Le comité social territorial créé à l'article 3 du projet de loi sera consulté sur ce plan d'action.

L'absence d'élaboration d'un plan d'action dans le délai fixé par la loi pourra être sanctionnée par une pénalité financière ne pouvant excéder 1 % de la rémunération brute annuelle globale de l'ensemble des personnels de l'administration concernée. D'après l'étude d'impact, cette pénalité viendra alimenter un fonds en faveur de l'égalité professionnelle, dont la création a été prévue par l'accord du 30 novembre 2018 précité.

Le projet de loi aurait pu gagner en lisibilité en présentant ces deux dispositions importantes et pertinentes dans deux articles distincts, car les questions de prévention des violences sexistes et sexuelles et d'amélioration de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes relèvent d'enjeux distincts et appellent des réponses différentes. Leur rapprochement dans un seul et même article du projet de loi crée une certaine confusion, qui a été relevée par certaines des personnes entendues par votre rapporteur. Malgré cela, ces mesures méritent, sur le fond, d'être toutes deux approuvées.

---

(1) Date fixée au XII de l'article 36.

**Article 32 (II) : maintien des primes et indemnités versées par les collectivités et leurs établissements publics durant les congés pour maternité, pour adoption, de paternité et d'accueil de l'enfant**

L'article 32 (II) prévoit le **maintien des primes et indemnités versées par les collectivités territoriales et leurs établissements publics dans les mêmes proportions que le traitement durant les congés pour maternité, pour adoption, de paternité et d'accueil de l'enfant**. Ce faisant, il aligne le régime des agents de la FPT sur celui des agents de la FPE. L'étude d'impact fait valoir que *« cette mesure correctrice », « Inscrite dans le protocole d'accord sur l'égalité professionnelle du 30 novembre 2018, (...) tend à la neutralisation de l'impact des congés familiaux sur la rémunération des agents territoriaux »*<sup>(1)</sup>.

L'étude d'impact ne propose aucune évaluation chiffrée du coût de cette mesure pour le budget des collectivités territoriales, en faisant valoir qu'*« il n'existe pas de moyen permettant de déterminer parmi les 47 000 employeurs territoriaux, lesquels ont d'ores et déjà mis en œuvre cette mesure de leur propre initiative »*. Elle indique néanmoins qu'*« En tout état de cause, le coût d'un équivalent temps plein étant déjà provisionné dans le budget des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics, la présente mesure ne conduira pas à alourdir de manière significative leurs charges salariales »*<sup>(2)</sup>.

Cette mesure de justice qui aura, certes, un coût pour les collectivités, apparaît cependant totalement justifiée, dans une perspective d'égalité de traitement entre les différents versants de la fonction publique meilleure conciliation, mais aussi – et peut-être surtout – de meilleure conciliation de la vie personnelle et professionnelle. La perte des primes pendant les congés familiaux peut, en effet, constituer un frein à l'exercice par les fonctionnaires territoriaux de leurs responsabilités parentales : il est donc légitime que les employeurs territoriaux assument pleinement leur responsabilité sociale en maintenant, pendant ces congés, le versement des primes et indemnités de leurs agents.

**Article 33 (II) : maintien des droits à avancement des agents en congé parental ou en disponibilité de droit pour élever son enfant de moins de huit ans ; prise en compte de la situation respective des femmes et des hommes dans les corps et grades concernés pour les décisions d'avancement au choix**

L'article 33 (II), qui met également en œuvre des dispositions de l'accord précité du 30 novembre 2018, a un **double objet**.

En premier lieu, il modifie les articles 72 et 75 de la loi n° 84-53 et crée dans la même loi n° 84-53 un nouvel article 75-1 pour prévoir, pour les agents publics placés en **congé parental** ou en **disponibilité de droit pour élever un enfant** de moins de huit ans, le **maintien des droits à avancement pendant une durée maximale de cinq ans** pour l'ensemble de la carrière. L'étude d'impact

---

(1) *Étude d'impact*, p. 324.

(2) *Étude d'impact*, p. 326.

indique que l'effet budgétaire de cette mesure « *dépend d'un ensemble de paramètres individuels (proportion de personnes à solliciter un congé parental ou une disponibilité pour élever un enfant, durée de l'interruption de carrière, ancienneté des agents dans le corps ou cadre d'emploi lors de l'interruption) qui ne permet pas d'en inférer une évaluation précise* ». La seule indication donnée est relative au fait que « *La durée maximale de 5 ans prévue par la loi restreint le bénéfice pour l'agent à maximum deux avancements d'échelon dans son grade par rapport à la situation antérieure* » <sup>(1)</sup>.

En second lieu, l'article 33 modifie l'article 79 de la même loi n° 84-53 pour imposer aux employeurs publics de **tenir compte de la situation respective des femmes et des hommes dans les corps et grades concernés pour les décisions d'avancement au choix, dans le cadre des lignes directrices de gestion prévues à l'article 14 du projet de loi**. Chaque tableau d'avancement de grade devra également préciser la **part respective des femmes et des hommes dans le vivier des agents promouvables et la part respective des femmes et des hommes inscrits sur le tableau annuel et susceptibles d'être promus**.

Votre rapporteur approuve pleinement ces deux mesures qui, conjuguées à une meilleure sensibilisation des employeurs territoriaux sur les problématiques d'égalité professionnelle en matière d'avancement et d'accès aux postes de responsabilité, doivent contribuer à une amélioration de la situation sur ce terrain.

#### **Article 34 (III) : renforcement des droits des candidats aux concours en situation de handicap**

L'article 34 (III) comporte, pour la FPT, **deux mesures tendant à renforcer les droits des candidats aux concours en situation de handicap**.

En premier lieu, **est supprimée**, à l'article 35 de la loi n° 84-53, la disposition qui subordonne le droit de ne pas écarter d'un concours ou d'un emploi public en raison d'un handicap à **la condition d'avoir été orienté en milieu ordinaire de travail**.

En second lieu, ce même article 35 de la loi n° 84-53 est complété par un alinéa qui, dans la définition des adaptations aux épreuves que peuvent demander les candidats en situation de handicap, **élargit le champ des handicaps pris en compte en supprimant la référence au handicap physique et la référence à la délivrance de la reconnaissance de la qualité de travailleurs handicapés (RQTH)**.

Votre rapporteur soutient ces deux mesures, qui sont de nature à favoriser l'accès aux emplois publics des personnes en situation de handicap.

---

(1) *Étude d'impact*, p. 334.

**Article 36 : modalités d'entrée en vigueur dans le temps et dispositions transitoires**

L'article 36 définit les modalités d'entrée en vigueur de la loi dans le temps et les dispositions transitoires. La Délégation a décidé de l'inclure dans le champ de sa saisine pour avis pour pouvoir prendre en compte, le cas échéant, les contraintes particulières des collectivités (ou de certaines catégories de collectivités) pour mettre en œuvre telle ou telle disposition du projet de loi dans les délais prescrits par cet article.

En l'état du projet de loi, aucune disposition relative à l'entrée en vigueur dans le temps, ni aucune disposition transitoire ne soulève de difficulté aux yeux de votre rapporteur.



## AUDITION DE M. OLIVIER DUSSOPT, SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

*La Délégation entend M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des comptes publics, au cours de sa première réunion du mercredi 10 avril 2019.*

**M. le président Jean-René Cazeneuve.** Nous sommes ravis de recevoir Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics, et responsable du projet de loi de transformation de la fonction publique.

C'est la seconde fois que nous vous recevons, monsieur le secrétaire d'État. Vous avez été le premier membre du Gouvernement à être entendu par cette délégation ; c'était il y a environ un an, sur un sujet très différent, les finances locales.

Nombre de dispositions de la loi de transformation de la fonction publique que vous portez au nom du Gouvernement touchent directement la fonction publique territoriale et c'est la raison pour laquelle la délégation s'est saisie pour avis de ce texte. C'est ce pan de la fonction publique qui nous intéressera plus particulièrement au cours de la présente audition.

Ce projet de loi est maintenant bien connu. Je pense que c'est un modèle en matière de concertation. Celle-ci, en particulier avec les organismes syndicaux, a été publique et longue, et a permis de faire progresser le texte. Le passage devant le Conseil d'État a également apporté un certain nombre de modifications, dont vous nous parlerez certainement.

Le rapporteur pour avis, Éric Poulliat, vous posera les premières questions à la suite de votre présentation. La discussion sera ensuite ouverte à l'ensemble des députés.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics.** J'ai présenté ce projet de loi ce matin devant la commission des Lois et je le ferai à nouveau, après en avoir discuté avec votre délégation, devant la délégation parlementaire de l'Assemblée nationale aux droits des femmes, dans le cadre du titre V sur l'égalité professionnelle.

Comme vous l'avez dit, monsieur le président, de nombreuses dispositions concernent la fonction publique territoriale, et ce pour deux raisons. La première, c'est que certains articles sont propres à la fonction publique territoriale (FPT). La seconde, c'est que l'intégralité ou presque des articles s'appliquent aux trois versants, ou au moins à deux d'entre d'eux, et de nombreuses dispositions

communes aux trois versants trouvent matière à s'appliquer dans la FPT. Par ailleurs, la méthode de concertation que nous avons suivie nous a conduits à différencier certaines mesures pour la FPT par rapport à ce que nous proposons pour la fonction publique d'État (FPE) et la fonction publique hospitalière (FPH).

Il est important de le souligner car, lorsque nous parlons de fonction publique territoriale, nous nous adressons à environ 1,9 million d'agents, titulaires ou contractuels, et à 48 000 employeurs publics, de tailles extrêmement différentes, connaissant des problématiques différentes et des organisations qui le sont tout autant. Nous savons que nos concitoyens sont attachés aux métiers de la territoriale, que ce soit dans les écoles, les EHPAD, les services techniques, etc. : bref, l'ensemble des services, notamment municipaux et départementaux, qui interviennent quotidiennement dans leur vie. Avec ce texte, nous avons voulu apporter aux employeurs, qui nous le demandent régulièrement, plus de confiance, plus d'autonomie, plus de responsabilité aussi. Nous avons également voulu répondre aux agents publics qui sont nombreux à considérer vivre une forme d'assignation à résidence professionnelle et manquer de perspectives, de possibilités d'envisager une deuxième ou une troisième carrière. Ce faisant, nous avons voulu répondre aux usagers, qui souhaitent un service public plus efficace, plus réactif, dont la continuité serait garantie et qui soit en mesure de s'adapter très rapidement aux évolutions des besoins, des technologies ou des organisations territoriales.

Nous avons présenté ce projet après une année – et même un peu plus – de concertation, qui s'est traduite par plusieurs centaines d'heures de réunion, dont 200 environ que j'ai présidées, avec les organisations syndicales, qui ont toutes joué le jeu, même si, à la fin du processus, seules deux d'entre elles, la CFDT et l'UNSA, ont fait le choix de présenter des amendements. La démarche est à saluer puisque, sur les quelque 200 amendements présentés par ces deux organisations, lorsqu'on excepte les amendements de suppression d'articles qui avaient une vocation de rappel de positions de principe, nous avons donné suite à environ la moitié des demandes, ce qui démontre aussi que nous avons écouté, entendu et pris en compte les propositions.

Avec les employeurs, nous avons initié une méthode de co-construction appuyée sur des relations et des rencontres très régulières avec les associations d'élus, en lien avec Jacqueline Gourault et l'ensemble de ses services, ainsi qu'avec la coordination des employeurs initiée par Philippe Laurent, président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT), et regroupant l'ensemble des associations dites représentatives, les maires ruraux, les petites villes, l'association Villes de France, France urbaine, l'Assemblée des communautés de France (ADCF), l'Association des régions de France (ARF), l'Assemblée des départements de France (ADF), l'Association des maires de France (AMF), et j'en oublie certainement. Nous avons aussi, avec Philippe Laurent, été chargés par le Premier ministre il y a maintenant plus d'un an, lors de la Conférence nationale des territoires de Cahors, de travailler conjointement à la rénovation de la fonction publique territoriale et nous avons pu

constater à cette occasion que les convergences étaient nombreuses et que nous avions largement de quoi construire des mesures partagées.

La co-construction implique une forme de différenciation. C'est la raison pour laquelle des dispositions ont été introduites soit par les employeurs territoriaux par voie d'amendement lors des instances de consultation du personnel et des employeurs, soit grâce au soutien qu'ils ont apporté eux-mêmes à des amendements portés par les organisations syndicales. À titre d'exemple, nous n'avions pas prévu initialement, non pas que nous ne soyons pas convaincus mais parce que je voulais le co-construire avec eux, que la rupture conventionnelle pour les agents titulaires, sous forme d'expérimentation, serait ouverte à la fonction publique territoriale. Nous l'avions réservée à la FPE et à la FPH. À la suite d'un amendement syndical soutenu par le collège des employeurs, nous avons accepté cette extension. De même, nous prévoyons de permettre la signature de contrats de deux fois trois ans en catégories A, B et C au lieu de la seule catégorie A, dans la FPE et la FPH, et c'est un amendement des employeurs territoriaux qui nous conduit à permettre la signature de tels contrats en catégorie B pour la territoriale. En revanche, ils n'ont pas souhaité que cette possibilité soit étendue aux catégories C ; c'est là aussi une demande que nous avons entendue.

L'équilibre que nous recherchons entre d'une part davantage de souplesse et d'autonomie pour les employeurs publics, et d'autre part de nouvelles garanties et de nouveaux droits pour les agents repose ainsi sur la concertation, et n'aurait pu être atteint sans l'implication des employeurs territoriaux et des élus qui les représentent.

Je ne reviendrai pas sur les cinq piliers du texte puisque j'ai eu l'occasion de le faire ce matin en commission des lois. Je pense plus utile pour votre délégation d'insister sur trois points.

Tout d'abord, la question du dialogue social. Nous avons comme objectif de le simplifier en ayant moins d'instances de représentation et de consultation. Celles-ci sont aujourd'hui au nombre de 22 000 pour 5,5 millions d'agents publics. Nous souhaitons, par la fusion des comités techniques (CT) et des comités d'hygiène et de sécurité (CHS), recentrer le dialogue social sur des enjeux plus qualitatifs, sur les questions essentielles, avec des compétences pour cette instance unique en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, de lignes directrices de gestion des ressources humaines, tant pour la mobilité que pour la promotion, ainsi que d'organisation puisque nous reprenons l'intégralité des compétences exercées précédemment par les CT et les CHS.

Nous voulons que les employeurs publics, et notamment les employeurs territoriaux, aient plus de latitude dans le dialogue social. C'est la raison pour laquelle nous prévoyons que le Gouvernement puisse légiférer par ordonnances sur un point particulier, qui consiste à permettre de décentraliser le dialogue social et de lister, avec les employeurs publics comme avec les organisations syndicales, les champs pour lesquels un accord majoritaire, avec une portée juridique, pourrait

être négocié localement, indépendamment de l'existence ou non d'un accord au niveau national. Cela permettrait de responsabiliser les acteurs du dialogue social au niveau local et favoriserait les améliorations. Une concertation préalable sera nécessaire avant la rédaction de l'ordonnance, car il faudra dresser un bilan des accords de Bercy conclus en 2008, qui avaient arrêté le principe de l'accord majoritaire dans la fonction publique mais en limitant son champ d'application au niveau national.

Le deuxième point sur lequel je souhaite insister touche à l'élargissement des viviers de recrutement, dans une volonté, tout d'abord, de transparence. Depuis un décret du 28 décembre dernier, l'ensemble des employeurs publics, quel que soit leur versant, sont tenus de publier toute offre d'emploi vacant, titulaire ou contractuel, dès lors que le contrat est supérieur à un an. Un espace numérique commun du nom de « Place de l'emploi public » permet aujourd'hui de géolocaliser 9 000 emplois publics dans les trois versants, pour garantir les conditions de transparence et de publicité de ces emplois.

Au-delà de cet accès à l'information, nous voulons favoriser d'une part les mutations interministérielles et d'autre part les mobilités inter-versants au niveau local. Il s'agira de supprimer la compétence des commissions administratives paritaires (CAP) en matière d'examen des dossiers individuels de mobilité et de promotion. Il s'agira aussi de favoriser la mobilité des fonctionnaires de l'État vers les versants territoriaux et hospitaliers. C'est ainsi, à titre d'illustration, que nous allons neutraliser le différentiel de taux de contribution employeur pour la retraite entre l'État et les deux autres versants puisque celui-ci est de quarante-quatre points aujourd'hui et que, lorsqu'un employeur territorial souhaite accueillir un agent de l'État en détachement, il est parfois réfréné dans son envie par la perspective d'un renchérissement de quarante points de cotisations sociales.

Par ailleurs, nous élargissons les cas de recours au contrat afin de permettre le recrutement sur des métiers pour lesquels il n'y a pas d'école de service public qui forme à la compétence, et ainsi répondre à des spécificités techniques, et de favoriser aussi des recrutements plus locaux dans la mesure où certaines filières titulaires rencontrent des difficultés faute d'attractivité. Je rappelle pour rassurer celles et ceux qui craignent parfois une trop grande différence entre les deux statuts que l'article 32 de la loi de 1983 portant statut général de la fonction publique soumet les agents contractuels aux mêmes engagements et aux mêmes devoirs que les agents titulaires et leur garantit les mêmes droits. Nous allons donc permettre dans la fonction publique territoriale des contrats de deux fois trois ans en catégorie B et dans la fonction publique hospitalière des contrats de deux fois trois ans en catégories B et C comme pour la fonction publique d'État.

Je souhaite souligner deux autres aspects concernant les contrats. Tout d'abord, nous envisageons un contrat de projet qui permettra à un employeur public de s'adjoindre une compétence pendant un temps donné. Ce sera un CDD d'un maximum de six ans et d'un minimum d'un an. Nous avons prévu une durée

minimale pour éviter que ce soit une forme de machine à contrats courts ou très courts. L'employeur et l'agent contractuel devront déterminer lors de la signature la durée prévisionnelle du contrat. Il ne s'agit pas de dire à l'agent contractuel qu'il rejoint une collectivité pour une durée variant d'un à six ans mais plutôt qu'il mènera une mission de quatre ou cinq ans, que ce soit pour la mise en œuvre ou la conception d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI) ou le suivi d'un projet de rénovation urbaine. Cela permettra aux différentes administrations de s'adjoindre des compétences pour un temps donné, et à des contractuels venus du secteur privé de consacrer quelques années de leur vie à l'action publique sans s'inscrire à l'échelle d'une carrière.

Ensuite, nous faisons en sorte que les communes de moins de 1 000 habitants puissent recruter par contrat pour l'ensemble de leurs emplois permanents, quelle que soit la catégorie hiérarchique et pas seulement pour les secrétaires de mairie comme c'est le cas actuellement. Nous consacrerons aussi la portabilité du CDI inter-versants, qui nous paraît logique.

Le troisième point que je veux souligner porte sur l'abaissement des cloisons entre le secteur public et le secteur privé. Il s'agit de permettre aux agents publics de construire eux-mêmes une deuxième ou troisième carrière professionnelle dès lors qu'ils le souhaitent ou que le besoin s'en fait sentir. Nous allons ainsi, comme cela a été demandé lors de la concertation, mettre en place la rupture conventionnelle au bénéfice des agents en CDI et des fonctionnaires des trois versants, avec un encadrement, une forme d'homologation, mais aussi des indemnités de rupture et d'assurance chômage dans les mêmes conditions que pour le secteur privé, ce qui nous paraît essentiel pour sécuriser le projet professionnel de l'agent concerné.

Nous garantirons aussi la portabilité des droits à la formation entre secteurs public et privé avec un mécanisme de conversion des droits acquis dans un secteur de manière à pouvoir les utiliser dans un autre secteur et favoriser les mobilités, voire les allers-retours, tout en adaptant le cadre déontologique pour mieux prévenir les conflits d'intérêts. L'objectif est de recentrer le champ du contrôle systématique de la commission de déontologie sur les métiers à risques en sortie de la fonction publique vers le secteur privé, mais de rendre aussi systématique le contrôle pour les mêmes métiers lors du retour ou, et c'est une création, lors de l'entrée dans la fonction publique. Si nous ouvrons les emplois de direction aux contractuels comme nous le souhaitons, il faut en effet prévoir ce contrôle de déontologie.

Le projet de loi n'épuise pas l'intégralité des sujets de la fonction publique. D'autres concertations sont en cours sur l'attractivité des concours, la protection sociale complémentaire, même s'il y a un renvoi là aussi à une ordonnance, le développement de l'apprentissage...

Surtout, ce projet a vocation à être enrichi à l'occasion de l'examen parlementaire. Je pense à un certain nombre de sujets comme celui de la

formation, en ayant en particulier à l'esprit le rapport de Jacques Savatier et Arnaud de Belenet sur les rapprochements possibles entre le CNFPT et les centres de gestion. Je pense aussi à la nécessité d'avancer peut-être davantage sur une initiative des organisations syndicales que nous avons acceptée et qui consiste à prévoir un accès renforcé à la formation, notamment dans la territoriale, pour trois catégories d'agents : ceux qui ont la formation initiale la moins importante, ceux qui sont en situation de handicap et ceux qui occupent des postes à usure professionnelle. Ce sont en effet celles qui rencontrent le plus de difficultés de reclassement du fait des évolutions technologiques ou de problématiques médicales. Sur ces dernières, nous aurons aussi un travail de concertation à mener pour réformer les instances médicales et garantir une meilleure prévention car en la matière nous sommes très loin de l'exemplarité et il y a fort à faire pour progresser.

Je n'évoquerai pas les autres thèmes du projet de loi, comme l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ou l'accompagnement des restructurations, qui relèvent de la fonction publique d'État, mais si vous avez des questions sur ces sujets, j'y répondrai volontiers.

**M. Éric Poulliat, rapporteur.** Je remercie M. Dussopt de sa présence devant la délégation. C'est une manière de consacrer la légitimité de celle-ci à travailler sur ce texte.

Je salue également son implication et sa capacité d'écoute sur ce projet de loi. Les réformes de la fonction publique sont toujours à haut potentiel inflammable mais les discussions sur cette réforme se sont déroulées dans un climat respectueux et ont été très riches. C'est une approche globale, concertée et humaine, sortant des questions purement comptables, qui a été adoptée et, au final, ce projet de loi répond aux besoins exprimés aussi bien par les employeurs que par les organisations syndicales. C'est un exemple en matière de méthodologie législative.

Sur le projet lui-même, il me semble important de rappeler quelques éléments de contexte. À l'heure des conclusions du Grand débat national, on voit à quel point le renforcement des services publics dans les territoires, la présence de services de proximité sont essentiels pour lutter contre les inégalités territoriales. Pour autant, nos concitoyens, ils l'ont dit, souhaitent davantage d'agilité dans la gestion des services publics du quotidien, et plus d'efficacité. Il nous faut donc opérer une profonde modernisation dans la gestion des ressources humaines afin de répondre aux attentes à la fois de nos concitoyens et des employeurs, tout en préservant le statut des fonctionnaires, ce qui a été un vrai sujet dès le départ. Des craintes existaient en effet, à cet égard, et il était important d'offrir aux agents de nouveaux droits et de nouvelles perspectives en termes d'évolution professionnelle.

La délégation s'est saisie pour avis de ce texte et je remercie notre président Jean-René Cazeneuve de nous offrir cette opportunité.

Je relèverai quelques points saillants : le dialogue social, fortement ancré dans les collectivités ; les outils de recrutement, pour créer de la flexibilité et sécuriser en même temps les parcours des agents ; l'harmonisation du temps de travail ; et les mobilités, dans une double approche entre la sécurité qu'offre le statut et le sentiment d'enfermement qu'il peut parfois créer.

J'en viens à mes questions.

Lors des auditions auxquelles j'ai participé avec la rapporteure de la commission des lois, Émilie Chalas, le président du CSFPT a pointé la nécessité d'obtenir l'accord de la majorité du conseil, plutôt que celle du président uniquement, sur les saisines du Conseil commun de la fonction publique (CCFP). Quel est votre point de vue ?

Pouvez-vous également nous préciser le futur rôle des CAP ? Vous soulignez qu'elles doivent se recentrer sur les situations complexes et non plus sur la mobilité ou l'avancement. Qu'entendez-vous par de telles situations complexes ? Pouvez-vous nous dire quel sera le rôle des organisations syndicales dans ces CAP ?

L'article 10 rend possible pour les communes de moins de mille habitants et les groupements composés de communes de recourir au contrat pour l'ensemble des emplois permanents, même non complets. Un EPCI de 50 000 habitants avec une soixantaine de communes, donc avec une moyenne de population par commune de moins de mille habitants, pourra-t-il recourir à des contractuels sur tous les emplois ? N'y a-t-il pas là une difficulté ?

La rupture conventionnelle pour les fonctionnaires va constituer une révolution culturelle. Sera-t-elle ouverte aux contractuels recrutés dans le cadre de contrats de projet ? Ce contrat de projet est à mon sens une avancée réelle pour les employeurs territoriaux, qui pourront enfin recruter en fonction des besoins plutôt que du statut.

La mobilité est très demandée, notamment par les agents territoriaux car, quand on est dans la territoriale, on a le sentiment d'être obligé d'y rester. Vous facilitez les passages de la FPE vers la FPT, où les charges sont moins importantes, on l'a bien compris, mais comment encourager aussi la mobilité de la FPT vers la FPE ou la FPH ? Il ne faudrait pas enfermer les agents territoriaux, qui verraient en outre une concurrence arriver des autres versants.

Enfin, il est prévu que passent par voie d'ordonnance beaucoup de sujets clés, comme la négociation sur l'organisation et le temps de travail, la protection sociale et la santé au travail... Certes, cela va concourir au dialogue social. Mais lorsqu'il est question de protection complémentaire santé, s'agit-il aussi de prévoyance ? Sur la formation initiale, les contractuels seront-ils correctement formés ? Avez-vous des pistes à ce sujet ? La volonté de conserver une connaissance de l'environnement est assez ancrée chez nos agents. Enfin, est-ce que les CDG auront un rôle d'appui en matière de déontologie ?

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics.** S'agissant tout d'abord de la saisine du CSFPT, nous avons aujourd'hui un système de consultation avec des instances de représentation et de consultation organisé autour de trois conseils supérieurs, un par versant, et d'un conseil commun, le CCFP. Il est important de préciser que ce conseil commun n'a pas d'autorité hiérarchique, de prééminence sur les trois conseils supérieurs. Ce sont trois institutions indépendantes mais il est précisé que le conseil commun traite de toutes les questions communes à ces instances. La règle n'est pas très claire lorsqu'un sujet concerne deux des trois fonctions publiques. Nous prévoyons que le conseil commun puisse se saisir, par l'intermédiaire de son président, des sujets qui sont propres à deux des trois versants de la fonction publique et qui comportent par ailleurs des dispositions spécifiques à un versant mais non dépourvues de tout lien avec les dispositions communes du projet de texte examiné. Cela nous évitera des situations un peu baroques qui nous conduisent à refuser d'examiner en CCFP un certain nombre d'amendements sous prétexte qu'ils relèvent du CSFPT alors même que leur champ d'application concerne, dans la réalité des services, les trois versants. C'est ce qui nous amène à proposer cette possibilité de saisine du CCFP.

Nous avons imaginé que la saisine soit possible avec l'accord du président du conseil supérieur, qui se verrait ainsi dessaisi, si l'on peut dire. Le Conseil d'État, dans son avis, nous a déconseillé de maintenir ce critère. De la même manière, il n'est pas conseillé non plus d'envisager que la « dessaisine », si vous permettez ce barbarisme, soit à l'initiative d'une majorité du conseil supérieur concerné puisque cela signifierait l'obligation de convoquer ce conseil dans les formes appropriées, de constater sa volonté de ne pas traiter d'un sujet, pour le renvoyer au conseil commun, et nous n'y gagnerions pas beaucoup en simplification. Il a même été proposé que ce soit le bureau du conseil supérieur qui décide de cela ; or ce n'est pas possible puisque le bureau d'un conseil supérieur ne dispose d'aucune délégation de type bureau exécutif. C'est ce qui nous amène à ce texte. Il y a une réalité et une pratique du droit. Dans la pratique, il est absolument inenvisageable que le président du conseil commun, tout membre du Gouvernement qu'il soit, puisse dessaisir les deux autres conseils supérieurs sans prendre la peine de consulter leurs présidents respectifs. Et s'il s'agit du Conseil supérieur de la fonction publique d'État, c'est le même qui préside, donc les choses devraient se passer correctement.

Autre aspect qu'il faut avoir en tête : les employeurs et les organisations syndicales de chacun des conseils supérieurs ont des représentations au conseil commun. C'est donc une vraie volonté de simplification, et nous veillons à ne pas créer de tutelle ou de hiérarchie entre le conseil commun et les trois autres conseils supérieurs.

S'agissant des CAP, la principale modification que nous apportons concerne l'examen des situations individuelles. Notre organisation du dialogue social est aujourd'hui un peu particulière : les comités techniques traitent d'organisation des services, parfois de rémunération, les CHS ne traitent que

d'hygiène et de sécurité, ou quasiment, et les CAP examinent, pour ce qui concerne les promotions et les mobilités, des dossiers individuels à l'aune de règles générales et de décisions prises par l'autorité et l'employeur concernés sans jamais être saisies, ou très rarement, de la définition des règles d'accès à la mobilité ou à la promotion. Nous souhaitons que l'instance unique traite des règles générales d'accès aux mobilités et aux promotions à travers les lignes directrices de gestion des ressources humaines. Nous voulons que ces règles puissent être invoquées ; elles seront un cadre d'action et les agents pourront aussi s'y référer. Les décisions seront prises sans que les dossiers passent en CAP sous la forme de l'examen individuel, afin de gagner du temps et éviter les contradictions. C'est un point important du texte.

Cela ne veut pas dire que les CAP disparaissent. Elles resteront compétentes sur un certain nombre de cas, que l'on qualifie parfois de cas « difficiles », même si ce n'est pas un terme juridique. Elles continueront donc de rendre un avis préalable en matière disciplinaire, d'insuffisance professionnelle, de refus de titularisation, de licenciement dans le cas où un agent refuse trois postes successifs après une mise en disponibilité en vue de sa réintégration, de refus de congé de formation syndicale, de refus de formation ou de congé de formation professionnelle, de déchéance ou de restriction du droit à pension. Elles n'examineront plus les décisions en matière de mobilités et de mutations, d'avancement et de promotion ou d'acceptation de démission sous leur forme individuelle. D'autre part, les CAP interviendront toujours en tant qu'instance de recours à la demande de l'agent sur les décisions individuelles défavorables, à l'exception de celles ayant trait aux mobilités, aux mutations et aux promotions, qui feront l'objet d'un droit de recours spécifique. Si je n'ai pas été assez clair sur les compétences des CAP, je pourrai vous transmettre un document récapitulatif.

Vous m'interrogez sur la disposition qui autorisera, en modifiant l'article 3-3 de la loi de 1984, les communes de moins de 1 000 habitants et les groupements de communes dont la population moyenne est inférieure à ce seuil, à recruter des contractuels sur l'ensemble de leur cadre d'emplois, quelle que soit leur catégorie hiérarchique. Aujourd'hui, cette disposition ne vaut que pour les secrétaires de mairie. Or nous avons constaté que seuls 16 % des secrétaires de mairie sont contractuels, alors que le pourcentage de contractuels dans l'ensemble de la fonction publique s'élève à 20 %. La réalité est donc plutôt rassurante et ne laisse pas craindre, *a priori*, un recours abusif aux contractuels. Par ailleurs, il faut avoir en tête que la référence aux communes de moins de 1 000 habitants et à leurs groupements est une expression qui figure déjà dans notre droit, au sujet des secrétaires de mairie : ce n'est pas une invention. Nous introduisons la possibilité de recruter des agents titulaires ou contractuels pour les temps non complets en dessous d'une quotité de 50 %, mais je souligne qu'au-delà de 50 %, il ne pourra s'agir que de titulaires.

Notre objectif est de réduire la précarité, en préférant les contrats longs aux fausses vacations et en favorisant l'accès à un emploi titulaire à temps non complet dans des conditions beaucoup plus souples qu'aujourd'hui. Voilà qui

devrait faire disparaître votre crainte d'un recours abusif aux contractuels : il est assez limité aujourd'hui et il n'y a pas de raison que ce texte bouleverse les choses.

J'en viens aux modalités de recrutement des agents contractuels, qui s'appliqueront à toutes les catégories hiérarchiques, y compris aux emplois de direction. Je précise que par « emplois de direction », on entend, dans le domaine des collectivités, les emplois fonctionnels des collectivités de plus de 40 000 habitants : nous avons retenu cette limite, parce que c'est la barre démographique à partir de laquelle, en droit commun, on peut recruter des administrateurs territoriaux. Le recrutement des contractuels sera encadré par un certain nombre de dispositions, qui ont vocation à garantir le principe de l'égal accès à l'emploi public.

Ce principe suppose au moins deux conditions. La première, c'est la transparence. Le décret du 28 décembre 2018, relatif à l'obligation de publicité des emplois vacants sur un espace numérique commun aux trois versants de la fonction publique, « Place de l'emploi public », répond à cette obligation de transparence. La deuxième condition, c'est le caractère objectif du recrutement et l'égalité du candidat devant le jury. Nous renvoyons cette question à un décret, qui pourrait contenir des éléments relatifs à la composition du dossier de candidature, aux modalités et aux conditions d'examen – avec la convocation éventuelle à un entretien –, à la composition du jury, qui doit compter les mêmes membres pour l'examen de toutes les candidatures, ou encore à l'articulation avec les candidatures titulaires et les modalités de recrutement ou d'objectivation des compétences. Nous veillerons à ce que les conditions d'un égal accès à l'emploi public soient réunies, mais – et je crois que c'est un point important pour votre Délégation – nous ne formaliserons pas d'une manière trop précise les modalités pratiques d'organisation de cette sélection, puisqu'on ne peut pas demander à une commune de 3 000 ou 4 000 habitants d'introduire les mêmes procédures qu'une commune de 50 000, 100 000 ou 200 000 habitants. Il faut qu'une différenciation soit possible.

J'en viens à la rupture conventionnelle. Nous avons introduit trois garde-fous, qu'il faut bien avoir en tête.

Le premier, et je m'adresse ici à celles et ceux qui craindraient une utilisation abusive de la rupture conventionnelle, c'est qu'elle fera l'objet, comme dans le secteur privé, d'une homologation, ce qui permettra de distinguer les ruptures conventionnelles de convenance de celles qui répondent réellement à l'objectif de ce dispositif.

Le deuxième garde-fou tient au fait que, dans la mesure où les employeurs publics ne cotisent pas à l'assurance chômage pour les agents titulaires, l'allocation de retour à l'emploi, qui est prévue et qui sera un droit pour l'agent ayant accepté une rupture conventionnelle, reposera sur l'autofinancement. Ce dispositif n'est pas nouveau puisqu'il existe déjà, dans certains cas très précis, un

droit à l'allocation-chômage pour des agents publics licenciés, qui est assuré par la collectivité anciennement employeuse, soit directement, soit dans le cadre d'une convention avec Pôle Emploi.

Le troisième garde-fou, enfin, est une demande des organisations syndicales que nous avons acceptée. Il s'agit de permettre à l'agent à qui l'on a proposé une rupture conventionnelle d'être accompagné par un conseiller syndical de son choix, à la fois pendant la période de la rupture conventionnelle et après celle-ci – dans l'hypothèse où il la refuse – pour veiller à ce que ce refus n'entraîne pas un traitement différencié, voire des représailles.

Nous n'envisageons pas d'autoriser la rupture conventionnelle pour les titulaires d'un contrat de projet, pour une raison très pragmatique : le contrat de projet est un CDD et la rupture conventionnelle s'appliquera, dans le secteur public comme dans le secteur privé, aux seuls CDI. J'ai indiqué qu'un terme sera fixé au moment de la signature du contrat de projet. L'arrêt anticipé de celui-ci par l'employeur donnera lieu, quel que soit son motif, à une indemnisation spécifique de l'agent contractuel, ce qui est une garantie supplémentaire.

S'agissant des mobilités, nous allons mettre à bas un maximum d'obstacles, généraliser la position normale d'activité et neutraliser des taux de cotisation, afin de faciliter les mobilités de la fonction publique d'État vers les autres versants. Mais nous allons également faire en sorte que les agents de la fonction publique territoriale puissent passer dans la fonction publique d'État et dans la fonction publique hospitalière.

Sur cette question, j'ai deux éléments de réponse à vous donner. Le premier tient à la réorganisation des CAP : le fait qu'elles ne soient plus organisées par corps ou par cadres d'emploi, mais par catégories hiérarchiques, va permettre de dépasser les logiques corporatistes, qui ne facilitent pas le passage d'agents de la fonction publique territoriale vers la fonction publique d'État. Le deuxième, c'est que les procédures de recrutement – et donc d'encadrement des mobilités – que nous introduisons en supprimant l'avis des CAP sur les décisions individuelles de mobilité, permettront aux employeurs de l'État de recruter plus librement, en vertu d'un processus de sélection qu'ils mettront eux-mêmes en place sans avoir à consulter une CAP sur la situation individuelle des candidats, dès lors que la décision qu'ils prendront sera conforme aux lignes directrices de gestion arrêtées par leur instance unique. Une petite transformation culturelle est nécessaire, mais l'organisation du dialogue social que nous proposons vise aussi à faciliter les mobilités de la territoriale vers l'État.

J'en viens, pour finir, aux ordonnances. Il devrait y en avoir quatre, et non onze, comme j'ai pu l'entendre dire parfois.

La première concernera la prévention des risques psychosociaux, la santé et la médecine professionnelle. Je l'ai dit, nous sommes loin d'être exemplaires en la matière, et c'est pourquoi nous avons demandé à Mme Charlotte Lecocq de

prolonger dans le secteur public les travaux qu'elle a menés dans le secteur privé, afin de formuler des propositions qui seront soumises à la concertation. Nous devons, sur cette question importante, prendre le temps de la concertation.

La deuxième ordonnance concernera la formation initiale et continue des trois versants de la fonction publique. Outre la question du CNFPT et des centres de gestion, d'autres sujets méritent d'être mis en avant, notamment celui de l'accès renforcé à la formation pour les trois types d'agents territoriaux que j'ai évoqués.

La troisième ordonnance portera sur la décentralisation du dialogue social : nous devons faire le bilan des accords de Bercy de 2008 et déterminer les champs du dialogue social qui peuvent être traités au niveau local. Cette question nécessitera également un temps de concertation assez long, parce que les enjeux sont de taille et que l'on n'a pas encore tiré le bilan des accords de 2008.

La quatrième ordonnance concernera la protection sociale complémentaire. Nous sommes ouverts à la discussion sur les questions tant de santé que de prévoyance, et nous avons veillé à ce que le champ de l'habilitation soit suffisamment large pour cela. Nous nous appuyerons sur un rapport que nous avons commandé aux trois inspections : il nous sera remis dans les prochaines semaines et vous en serez destinataires. Nous leur avons demandé de faire un bilan et un panorama exhaustif de la participation des employeurs aux différents modèles de protection sociale complémentaire : la situation est extrêmement hétérogène d'un versant à l'autre, d'un employeur à l'autre et parfois même, au sein d'un même ministère, d'un établissement ou d'un service à l'autre.

Nous leur avons également demandé de travailler sur un certain nombre de questions juridiques. Dès lors que l'on adopte – c'est une hypothèse – le principe de la participation obligatoire des employeurs, la participation relève-t-elle toujours de l'action sociale de l'employeur, ou bien est-ce un élément de la rémunération, avec les conséquences que cela induit en termes de fiscalisation de cette participation, comme dans le secteur privé ? Nous devons également prêter attention aux questions budgétaires, puisqu'une première estimation montre qu'en s'en tenant à la seule protection sociale complémentaire en matière de santé, et en écartant le champ de la prévoyance, si nous arrêtons le principe d'une participation à 50 %, comme dans le secteur privé, l'écart entre le total des participations connues aujourd'hui et la participation qui serait nécessaire dans le cadre de contrats individuels – parce que les contrats de groupe peuvent changer la donne – s'élève déjà à plus de 2 milliards d'euros, à la charge des employeurs. Cela nécessitera, vous l'imaginez, des discussions, une concertation et peut-être, si nous arrivons à un accord, une montée en charge progressive afin de rendre la chose acceptable.

Derrière ces quatre ordonnances, il n'y a aucune volonté – et l'ancien député que je suis aurait du mal à la partager si elle existait – de dessaisir le Parlement. Il y a, en revanche, une double volonté : avoir le temps de concertation

nécessaire, entre douze et quinze mois selon les sujets, parce que ces questions n'ont pas encore été abordées avec les partenaires sociaux, et traiter un certain nombre de points extrêmement techniques en leur donnant une force législative dès la publication de l'ordonnance. Il est rare que des textes sur la fonction publique soient inscrits à l'ordre du jour du Parlement et il serait dommage de devoir attendre l'inscription à l'ordre du jour d'un nouveau texte sur la fonction publique, dans plusieurs années.

Je m'engage, comme je l'ai déjà fait ce matin, à mener un travail de concertation sur ces ordonnances, aussi bien avec les partenaires sociaux qu'avec les parlementaires, dans les domaines qui les concernent. J'indique par ailleurs que nous sommes ouverts à toute proposition qui permettrait, à la fois, de garantir la concertation à laquelle je me suis engagé et de préciser les objectifs et les ambitions des différentes ordonnances.

**M. le président Jean-René Cazeneuve.** Avant de donner la parole à nos collègues, j'aimerais revenir sur trois points que vous avez déjà en partie abordés.

Au sujet de l'article 18, relatif à l'harmonisation du temps de travail, j'aimerais savoir combien de fonctionnaires de la fonction publique territoriale travaillent moins que ce que prévoit la loi. Ce que l'on me dit, c'est que les collectivités qui ne sont pas encore passées à cette durée légale sont assez contentes qu'on leur demande de le faire, sans leur en laisser la responsabilité. Est-ce aussi votre perception des choses ?

Ma deuxième question porte sur l'article 25. Il est extrêmement important, en particulier dans les territoires ruraux, où la densité des services publics est assez faible, de faciliter le passage d'une fonction publique à l'autre. Mais, dans les faits, chacun va vouloir garder ses bons collaborateurs. Avez-vous prévu des indicateurs ou des incitations ? Les gens seront-ils évalués sur leur capacité à faire évoluer les agents au-delà de la fonction publique à laquelle ils appartiennent ?

Ma troisième question concerne les allers-retours entre le public et le privé, qui seront, à n'en pas douter, une source d'enrichissement pour les collaborateurs, comme pour les collectivités territoriales. Néanmoins, nous devons tenir compte du climat de suspicion généralisée dans lequel nous vivons. Les élus nationaux sont les plus visés, mais la suspicion pourrait se porter aussi sur les élus locaux. Les fonctionnaires territoriaux ont le sens de l'intérêt général, leur probité n'est pas en cause mais, dans la mesure où de nombreux appels d'offres sont faits par les fonctionnaires, avez-vous imaginé des règles pour garantir la transparence et pour éviter que le doute ne s'insinue ?

**M. Olivier Gaillard.** Monsieur le secrétaire d'État, vous avez évoqué les contrats de projet, qui pourront durer entre un et six ans. Mais, dans le cadre des conventions conclues entre l'État et les collectivités locales en matière de renouvellement urbain, les délais ont souvent tendance à s'allonger, pour des raisons financières, techniques ou administratives. Sera-t-il possible, si un projet

dure plus de six ans et si c'est justifié, de proroger le contrat de la personne en charge de celui-ci ?

Par ailleurs, et ce point fait souvent débat, dans le cadre de vos discussions avec les partenaires sociaux, avez-vous évoqué l'absentéisme et le présentéisme et toutes les questions liées, qu'il s'agisse des primes ou des abus ?

**Mme Catherine Kamowski.** Dans le prolongement des questions extrêmement intéressantes qu'a posées notre rapporteur, j'aimerais vous interroger sur la mobilité des agents territoriaux. Vous avez évoqué le passage de la fonction publique territoriale vers la fonction publique d'État, qui serait effectivement une bonne chose, mais qu'en sera-t-il, plus spécifiquement, des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) ? Leur cas est particulier, puisque ce sont des services hospitaliers, mais qu'ils relèvent souvent de la fonction publique territoriale. L'un des problèmes du recrutement dans les EHPAD, c'est qu'il est difficile d'en sortir, une fois qu'on y est entré. Avez-vous imaginé des mobilités entre la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière, éventuellement au travers de la validation des acquis, pour donner aux agents des perspectives de carrière ?

**Mme Monique Limon.** Monsieur le secrétaire d'État, pour avoir créé un comité de déontologie dans le département où je travaillais, j'aimerais vous entendre sur ces questions. Avez-vous des préconisations en matière de déontologie ? Voulez-vous instaurer une obligation, ou bien laisserez-vous aux collectivités la liberté d'agir ?

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics.** Monsieur Gaillard, nous ne prévoyons pas de proroger les contrats de projet, pour une raison très simple : la loi Sauvadet de 2012 prévoit qu'au bout de six ans sur le même poste, on passe en CDI. Or nous ne voudrions pas qu'une disposition relative au contrat de projet remette en cause la possibilité de cédésation des agents, car cette disposition, qui était attendue, rencontre un certain succès. Cela étant, il y a deux façons de répondre à votre préoccupation. Si le projet dure plus de six ans et que l'employeur et l'agent souhaitent prolonger leur collaboration pendant quelques années, mais pas nécessairement à l'échelle d'une carrière, l'agent passera en CDI et la rupture conventionnelle sera un moyen d'y mettre fin.

Il y a une deuxième option, qui aurait les mêmes conséquences en termes de fin de contrat. Nous réfléchissons aux moyens d'améliorer, ou en tout cas d'élargir les possibilités de primo-recrutement en CDI. Il existe un certain nombre de métiers extrêmement techniques pour lesquels nous n'avons pas de formation spécifique dans la fonction publique et pour lesquels les établissements publics de l'État peuvent avoir recours à un primo-recrutement directement en CDI. Ce pourrait être une formule intéressante dans un certain nombre de situations et de cas particuliers.

J'en viens à la question du présentisme et de l'absentisme. Elle n'est pas abordée dans ce texte, même si nous rendons possible la généralisation de la part variable, dans la mesure où nous l'autorisons pour les contractuels, ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent. En la matière, néanmoins, la jurisprudence est assez précise et elle interdit notamment de sanctionner financièrement l'absentisme, ce qui suscite des discussions parfois baroques autour de la notion de présentisme, que j'ai du mal à comprendre. Nous n'avons pas creusé cette question, qui mériterait pourtant de l'être, pas nécessairement dans ce texte, mais à l'occasion d'autres discussions avec les organisations syndicales.

S'agissant des EHPAD, madame Kamowski, tout ce qui relève de la validation des acquis est d'ordre réglementaire. C'est effectivement un point très important, notamment pour permettre la préparation d'une reconversion ou d'un reclassement. C'est d'ailleurs ce qui a poussé la CFDT à demander l'équivalent du plan d'investissement dans les compétences (PIC) dans la fonction publique territoriale pour les trois types d'agents que j'ai déjà évoqués – agents très faiblement qualifiés, agents en situation de handicap et agents occupant un poste à usure professionnelle –, qui sont souvent employés dans les EHPAD. Nous créons, dans cette loi, les moyens qui seront nécessaires pour prendre un certain nombre de dispositions. Mais tout ce qui relève de la validation des acquis de l'expérience (VAE) relève du domaine réglementaire et d'autres chantiers que nous menons par ailleurs sur l'attractivité des métiers titulaires et la capacité à valoriser ces formations.

S'agissant, monsieur le président, des mobilités et des leviers de management, il est évident que garder les meilleurs est toujours une gageure. Il faut que les employeurs publics se saisissent de tous les moyens à leur disposition pour le faire. Par exemple, on peut envisager de supprimer toute forme de notation pour aller vers l'évaluation et l'entretien professionnel, afin de définir des perspectives de carrière et de formation. On peut faire en sorte de rendre plus effectif le recours au compte personnel de formation, pour que chacun puisse construire sa propre perspective professionnelle. Dans ce texte, nous ne répondrons pas à toutes ces questions. En tout cas, nous ne ferons pas les choses à la place des employeurs. Ils ont un cadre contraint, ils peuvent nous demander davantage de liberté – et c'est ce qu'ils font –, mais chacun gèrera ses affaires comme il l'entend. En matière d'accompagnement des carrières, notre démarche est la même que pour les contrats : nous favorisons le recours au contrat, mais nous n'introduisons pas d'obligation. C'est un champ de possibilités que nous ouvrons.

S'agissant du temps de travail dans la fonction publique territoriale, dans son rapport fait au titre du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale il y a plus de deux ans, Philippe Laurent estime que 1 500 collectivités ne respecteraient pas, dans leur protocole d'accord, les 1 607 heures de durée légale du temps de travail. Souvent, ces collectivités maintiennent des protocoles qui sont entrés en vigueur avant 2001, en application de l'article 7-1 de la loi de 1984, qui précise que les collectivités ayant des protocoles antérieurs à 2001 et une

quotité inférieure à 1 607 heures peuvent les maintenir, tant qu'ils ne sont pas révisés. La plupart des rapports des chambres régionales des comptes incitent, pour ne pas dire plus, les collectivités à réviser ces protocoles, mais toutes ne l'ont pas fait. La loi va rendre cette révision obligatoire dans l'année qui suivra, non pas sa publication, mais le prochain renouvellement des assemblées délibérantes de chaque collectivité. Nous avons en effet considéré qu'il s'agissait plutôt d'un dossier de début que de fin de mandat, et qu'il valait mieux laisser un petit délai pour la mise en application de cette disposition.

On estime que le manque à gagner – même si je ne suis pas sûr que ce terme soit approprié – serait de 30 000 équivalents temps plein (ETP). Cela dit, il faut être prudent avec la règle de trois, car lorsqu'il manque une heure par semaine à un agent dans une collectivité de 10, 15 ou 20 salariés, ce n'est pas parce que cette heure sera travaillée que l'on va réduire les effectifs ou considérer que l'on a gagné un, deux ou trois ETP. Je précise que le même débat se posera pour la fonction publique d'État, puisqu'un récent rapport montre que sur les 1,1 million d'agents de l'État qui n'ont pas de régime particulier, 310 000 ne travailleraient pas 1 607 heures par an, 190 000 du fait de sujétions particulières – travail le week-end ou de nuit – et 120 000 pour des raisons moins faciles à expliquer. S'agissant de ce deuxième groupe, l'État est prêt à prendre les dispositions nécessaires et à en rendre compte, pour revenir à un régime normal. En effet, si l'on appelle les collectivités à se mettre en conformité avec la loi, il est normal que l'État fasse aussi son travail.

J'en viens à la Commission de déontologie de la fonction publique. Aujourd'hui, elle est saisie d'environ 8 000 dossiers par an, ce qui pose des difficultés d'instruction. Or certains dossiers font l'objet d'une saisine obligatoire de la Commission de déontologie, alors même que les fonctions exercées ne présentent pas un risque majeur en termes de déontologie. Nous voulons donc recentrer la saisine obligatoire de la Commission de déontologie sur les fonctions à risque, qui restent à définir. Nous voulons aussi introduire deux contrôles. Le premier, le contrôle au retour, existe déjà, mais est facultatif. Un chef de service peut saisir la Commission de déontologie s'il se pose des questions sur la situation de son nouvel agent au regard des règles de déontologie, mais il n'y est pas obligé. Nous considérons que s'il y a contrôle à la sortie, il faut aussi un contrôle au retour. Par ailleurs, nous voulons créer un contrôle à l'entrée, qui lui n'existe pas. Si nous ouvrons le recours aux contractuels, notamment sur des emplois de direction, il semble utile d'avoir un contrôle d'entrée, pour sécuriser à la fois l'employeur et celui ou celle qu'il recrute.

Nous voulons aussi améliorer la publicité des avis rendus par la commission, leur suivi et les possibilités de sanctions. D'une manière générale, nous voulons que la prévention des conflits d'intérêts soit plus automatique et plus facile, sans saisine de la Commission de déontologie. Telles sont nos orientations, et l'article du projet de loi consacré à cette question les expose clairement.

MM. Fabien Matras et Olivier Marleix ont déposé, sur le bureau de la commission des Lois, un rapport sur ces questions qui est tout à fait intéressant. Nous n'approuvons pas toutes les propositions qu'il contient, et c'est bien normal, puisque chacun fait son travail et défend ses propositions. Cela étant, plusieurs d'entre elles nous conviennent et je suis convaincu qu'une discussion suffira pour aplanir nos divergences et pour trouver une manière d'améliorer le contrôle de déontologie. Je sais que les attentes des députés sont grandes en la matière : des membres de la majorité m'en ont parlé et des députés d'autres groupes ont également souligné ce matin, en commission des Lois, leur intérêt pour la déontologie et la prévention des conflits d'intérêts. J'ai la conviction que l'article que nous proposons gagnera à être enrichi par la discussion parlementaire.

**M. Éric Poulliat, rapporteur.** Monsieur le secrétaire d'État, je vous remercie pour toutes vos réponses. Il me semble important de préserver la philosophie que vous avez voulu imprimer à ce texte, votre grande ouverture et la liberté avec laquelle vous abordez le débat parlementaire. Sur la question de la déontologie, par exemple, on sent bien que vous n'êtes pas arrivé ici avec une idée préconçue et que vous êtes prêt à laisser la place au débat – votre passé de parlementaire n'y est sans doute pas pour rien. J'apprécie aussi que vous ne cherchiez pas à imposer des cadres, ni à rigidifier les choses, tranche par tranche, corps par corps. Ce texte, parce qu'il s'applique à tous sans distinction, libérera les agents publics et les employeurs territoriaux dans leur manière d'envisager l'emploi public.

Chers collègues, je reste à votre disposition si vous voulez que nous creusions certains sujets ensemble. J'organiserai quelques réunions, afin que nous puissions, en mai, faire de nouvelles propositions et alimenter le débat.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics.** Je veux vous assurer à nouveau de ma totale disponibilité et vous redire que je suis prêt à la concertation et ouvert au débat. Le texte que je présente comporte trente-six articles, qui ont tous vocation à s'appliquer au minimum à un versant entier de la fonction publique et, pour trente d'entre eux, à deux ou trois versants. L'essentiel des mesures est transversal et c'est un aspect auquel nous tenons beaucoup. Ce texte ne comprend pas, ou quasiment pas, de dispositions catégorielles. Parce que je connais le débat parlementaire, je ne me fais pas d'illusions et je sais qu'il y en aura à la fin.

Du reste, nous devons nous-mêmes travailler à décliner certaines dispositions du texte, parce qu'elles nécessitent une application différenciée, catégorie par catégorie. Pour prendre un seul exemple, quelques organismes, au sein de la fonction publique hospitalière, accueillent à la fois des agents publics, qui sont concernés par ce texte, et des agents de droit privé, venus par exemple de la Caisse nationale d'assurance maladie. Des cas comme celui-ci imposent d'imaginer des formes un peu hybrides de dialogue social. D'ici à l'examen du texte en commission, puis en séance, nous vous proposerons certainement trois ou quatre modifications qui permettront, non pas d'aborder des sujets de manière

catégorielle, mais de décliner certaines mesures du texte en fonction de situations très particulières. J'ai la conviction que plus le texte aura une portée générale et sera applicable à tous, plus il sera simple à comprendre. Gardons-nous de multiplier les articles additionnels, comme nous sommes souvent tentés de le faire, ne traitant chacun que d'une profession en particulier.

**M. le président Jean-René Cazeneuve.** Monsieur le rapporteur, je vous remercie de votre proposition : il nous reste quelques semaines pour enrichir le texte, et nous le ferons.

Monsieur le secrétaire d'État, je vous remercie d'avoir défendu ce texte avec passion. On voit que, pour y travailler depuis longtemps, vous le connaissez quasiment par cœur. Je peux témoigner que vous avez répondu à toutes les questions sans oreillette, ce qui montre votre expertise. (*Sourires.*)

## SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR

**Recommandation n° 1 :** Dans un souci de meilleure prise en compte des problématiques spécifiques de santé, de sécurité et de conditions de travail des agents de la fonction publique territoriale, abaisser à 200 agents le seuil de création obligatoire d'une formation spécialisée « santé, sécurité et conditions de travail » au sein du comité social territorial.

**Recommandation n° 2 :** Consacrer explicitement, au bénéfice des agents publics de la fonction publique territoriale, un droit à la déconnexion :

- en ajoutant, dans la liste des attributions du comité social territorial (CST), la définition des modalités de mise en œuvre de ce droit à la déconnexion ;

- en prévoyant qu'à défaut d'accord négocié, l'autorité territoriale élaborera, après avis de la formation spécialisée « santé-sécurité-conditions de travail » du CST (ou, à défaut, du CST lui-même), une charte définissant les modalités de l'exercice de ce droit à la déconnexion.

**Recommandation n° 3 :** Prévoir que le rapport sur l'état de la collectivité présenté par l'autorité territoriale au comité social territorial comporte un bilan :

- des recrutements et des avancements, des actions de formation, des demandes de travail à temps partiel ;

- des mobilités depuis ou vers d'autres employeurs publics en précisant l'origine ou la destination de ces mobilités.

**Recommandation n° 4 :** Modifier les dispositions réglementaires définissant le contenu des rapports annuels du Conseil commun de la fonction publique et des trois conseils spécialisés des différents versants, pour y inclure des éléments détaillés sur les mobilités intra- et inter-versants

**Recommandation n° 5 :** Dans le processus d'élaboration des ordonnances prévues par les articles 5, 17 et 22 du projet de loi, respecter l'exigence d'une concertation sereine et de qualité avec les organisations syndicales et les employeurs territoriaux et associer les parlementaires ayant suivi le projet de loi.

**Recommandation n° 6 :** Prévoir, pour les personnes recrutées par la voie du recrutement direct sur un poste à responsabilité dans une région, un département ou une collectivité de plus de 40 000 habitants, une formation obligatoire de prise de fonction qui devra porter, en particulier, sur les principes généraux du droit des collectivités territoriales et de la fonction publique, la déontologie et la prévention des conflits d'intérêts et des infractions pénales.

**Recommandation n° 7 :** Instituer, à l'instar de ce que prévoit le code du travail pour les contrats à durée déterminée de droit privé, une indemnité de précarité fixée à 10 % de la rémunération totale brute versée à l'agent ou, si le contrat a duré plus de dix-huit mois, à 10 % de la rémunération brute versée à l'agent au titre des dix-huit mois au cours desquels sa rémunération a été la plus élevée.

**Recommandation n° 8 :** Prévoir, pour les agents embauchés en contrat de projet qui réussissent un concours de la fonction publique territoriale, une suspension de la durée de validité de l'inscription sur la liste d'aptitude jusqu'à la fin du contrat.

**Recommandation n° 9 :** Limiter la possibilité de recruter des agents contractuels sur tous les emplois aux EPCI de moins de 15 000 habitants.

**Recommandation n° 10 :** Réduire la précarité liée aux temps partiels subis dans la fonction publique territoriale :

- en permettant aux collectivités et à leurs établissements de faire assurer la gestion des agents contractuels qu'ils recrutent à temps non complet par les centres de gestion, qui pourraient, avec l'accord des agents concernés, les mettre ces agents à disposition d'un ou plusieurs autres employeurs publics, dans la limite de la durée légale du travail, avec l'objectif que leur temps de travail se rapproche autant que possible d'un temps complet ;

- en prévoyant que la quotité de temps de travail des agents contractuels recrutés à temps non complet ne peut être inférieure à 30 % de la durée légale du travail.

**Recommandation n° 11 :** Porter à trois ans, au lieu de deux, la durée maximale des contrats motivés par une vacance d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire, afin de donner aux agents contractuels embauchés dans ce cadre l'opportunité de se présenter au concours et d'être le cas échéant recruté comme fonctionnaire sur le poste qu'ils ont commencé à occuper comme contractuel.

**Recommandation n° 12 :** Prévoir que les lignes directrices de gestion seront arrêtées non pas par l'autorité territoriale, mais par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement.

**Recommandation n° 13 :** Renforcer la prise en compte des problématiques déontologiques dans l'action des centres de gestion, en prévoyant que leur bilan annuel comprend un point sur leur activité au titre de leur mission de « référent déontologue » auprès des administrations locales.

**Recommandation n° 14 :** Adapter le calendrier prévu par le projet de loi pour l'harmonisation du temps de travail dans la fonction publique territoriale à la difficulté technique et politique des négociations sur le temps de travail :

- en allongeant à dix-huit mois le délai laissé aux collectivités, après les renouvellements généraux de leurs assemblées, pour définir de nouvelles règles relatives au temps de travail ;

- en différant l'application de ces nouvelles règles, dans tous les cas, au 1<sup>er</sup> janvier qui suivra leur adoption.

**Recommandation n° 15 :** Préciser que le rapport annuel d'activité du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) devra consacrer des développements spécifiques aux formations dispensées, en formation initiale et continue, en matière de déontologie.

**Recommandation n° 16 :** Demander au Gouvernement la remise d'un rapport au Parlement sur les mobilités entre les trois versants de la fonction publique et sur les moyens mis en œuvre et susceptibles d'être mis en œuvre pour favoriser ces mobilités, en particulier de la fonction publique territoriale vers la fonction publique d'État.

**Recommandation n° 17 :** Pour assurer l'effectivité de la disposition prévoyant un remboursement de l'indemnité de rupture conventionnelle en cas de réembauche par le même employeur public ou un employeur qui lui est lié dans un délai de trois ans, créer un fichier recensant les ruptures conventionnelles intervenues au cours des trois années précédentes, qui devra être consulté par les employeurs publics préalablement à toute embauche.

**Recommandation n° 18 :** Exclure les dépenses afférentes au versement de l'indemnité de rupture conventionnelle du principe d'encadrement des dépenses de fonctionnement des plus grandes collectivités posé par l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2018-2022.



## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES**

### **Auditions menées conjointement avec Mme Emilie Chalas, rapporteure de la commission des Lois (par ordre chronologique) :**

#### **Association nationale des DRH des grandes collectivités**

- M. Antoine Durand, DRH de Rouen
- Mme Sarah Deslandes (DGA du CIG petite couronne)
- M. Frédéric Jalier (DGA de Pantin)

#### **Association des petites villes de France (APVF)**

- M. Christophe Bouillon, président
- M. Matthieu Vasseur, chargé de mission

#### **Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)**

- M. François Deluga, président
- M. David Rey, conseiller

#### **Association des départements de France (ADF)**

- M. Olivier Richefou, président du département de la Mayenne
- M. Jérôme Briend, conseiller Fonction Publique
- Mme Ann-Gaëlle Werner-Bernard, conseiller relations avec le Parlement

#### **France Urbaine**

- Mme Muriel Sauvegrain – 1er adjoint, vice-présidente en charge des RH à Orléans et Orléans Métropole, vice-présidente du CNFPT
- M. Ludovic Grousset – directeur cohésion territoriale, France urbaine
- Mme Eloïse Foucault – conseillère ressources, France urbaine

#### **Association des maires de France**

- Mme Marie-Claude Jarrot, présidente de l'Association des Maires de Saône-et-Loire, maire de Montceau-les-mines
- M. Didier Ostré, directeur général adjoint de l'AMF
- Mme Stéphanie Colas, conseillère fonction publique territoriale de l'AMF
- Mme Charlotte de Fontaines, chargée des relations avec le Parlement

#### **Régions de France**

- M. Étienne Blanc, 1<sup>er</sup> vice-président de la région Auvergne-Rhône-Alpes et président de la commission Finance-RH

#### **Conseil supérieur de la fonction publique territoriale**

- M. Philippe Laurent, président
- M. Jean-Robert Massimi, directeur général

**INET**

- Mme Véronique Robitaillie, directrice générale adjointe du CNFPT, directrice de l'INET
- Mme France Burgy, directrice générale du CNFPT

**Fédération nationale des centres de gestion (FNCDG)**

- M. Michel Hiriart, président
- M. Thierry Sénamaud, directeur
- Mme Cindy Laborie, responsable des affaires juridiques

**UNSA Fonction publique**

- M. Luc Farré, secrétaire général
- Mme Annick Fayard, secrétaire nationale

**FSU**

- Mme Bernadette Groison, secrétaire générale
- M. Bruno Leveder, secrétaire national
- M. Didier Bourgoïn, secrétaire national
- M. Xavier Marand, secrétaire national

**CFE - CGC**

- Mme Nathalie Makarski, présidente de la fédération des services publics
- M. Loïc Fanouillere, vice-président de la fédération des services publics

**FO**

- M. Thierry Iva, secrétaire fédéral, branche État
- M. Didier Birig, secrétaire fédéral, branche Santé
- M. Didier Pirot, secrétaire fédéral, branche Territoriale

**FA-FP**

- M. Bruno Collignon, président de la FA-FP et de la FA-FPT
- Mme Charruyer Caroline, vice-présidente de la FA-FPT et secrétaire générale adjointe de la FA-FP
- M. Amar Ammour, secrétaire général de la FA-FPE (versant État)
- M. Éric Labourdette, secrétaire général de la FA-FPH (versant État)
- M. Pascal Kessler, secrétaire général de la FA-FPT

**CFDT Fonctions publiques**

- Mme Mylène Jacquot, secrétaire générale
- M. Bruno Lamy
- Mme Claire Le Calonnec
- Mme Cécilia Rapine
- M. Pierre Marie Rochard

**Solidaires Fonction Publique**

- Mme Gaëlle Martinez, déléguée générale
- Mme Evelyne Barussaud-Ngo, déléguée adjointe

**CGT UFSE**

- M. Jean-Marc Canon
- Mme Dominique Duhamel
- Mme Sylvie Guinand
- Mme Sylvie Pons

**Contributions écrites reçues :**

- **Syndicat national des directeurs généraux des collectivités territoriales (SNDGCT)**
- **Association des ingénieurs territoriaux de France (AITF)**
- **Association des administrateurs territoriaux de France (AATF)**



## TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION

Lors de sa réunion du 30 avril 2019, sous la présidence de M. Jean-René Cazeneuve, la Délégation examine le présent rapport d'information (M. Éric Poulliat, rapporteur).

Cette réunion ne fait pas l'objet d'un compte rendu écrit. Les débats sont accessibles sur le portail vidéo du site de l'Assemblée nationale à l'adresse suivante :

<http://assnat.fr/ikSfX0>

