



ASSEMBLÉE NATIONALE

**COMMISSION des LOIS CONSTITUTIONNELLES,
de la LÉGISLATION et de l'ADMINISTRATION GÉNÉRALE
de la RÉPUBLIQUE**

COMPTE RENDU N° 50
(Application de l'article 46 du Règlement)

Mardi 20 juin 2006
(Séance de 16 heures 15)

Présidence de M. Philippe Houillon, président

SOMMAIRE

	Pages
– Audition de M. Christian Jacob, ministre de la fonction publique, sur le projet de loi de modernisation de la fonction publique (n° 3134).....	2
– Informations relatives à la Commission.....	8

La Commission a procédé à l'audition de M. Christian Jacob, ministre de la fonction publique, sur le projet de loi de modernisation de la fonction publique (n° 3134) (M. Jacques-Alain Bénisti, rapporteur).

Le président **Philippe Houillon**, après avoir indiqué que le projet de loi de modernisation de la fonction publique, adopté moins de deux semaines auparavant en conseil des ministres, serait inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée la semaine prochaine et examiné demain en commission, a estimé que ce texte devrait recevoir un accueil favorable puisqu'il conclut une très large concertation avec les organisations syndicales, un protocole d'accord ayant été ratifié le 25 janvier 2006.

M. Christian Jacob, ministre de la fonction publique, a confirmé que le projet de loi de modernisation de la fonction publique concrétisait en termes législatifs l'accord – le premier depuis huit ans – conclu le 25 janvier 2006 par le Gouvernement avec la CFDT, l'UNSA et la CFTC.

Le projet de loi s'articule autour de quatre points : la formation ; la mobilité et les mises à disposition ; les règles de déontologie et les échanges public-privé ; la simplification des règles concernant le cumul d'activités.

Le volet formation occupe une place centrale dans l'accord du 25 janvier. Premièrement, la reconnaissance de l'expérience professionnelle (REP) permettra à des agents de substituer leur expérience professionnelle à telle ou telle épreuve de concours, dans une optique de promotion interne ; cette approche moins académique des concours de la fonction publique correspond à une priorité tracée par le Président de la République. Deuxièmement, en matière de validation des acquis de l'expérience (VAE), les congés existant dans le privé seront étendus aux fonctionnaires et des équivalences de diplôme seront accordées. Troisièmement, le droit individuel à la formation (DIF), en vigueur dans le secteur privé et présent dans le projet de loi sur la fonction publique territoriale, sera élargi à la fonction publique d'État.

La mise à disposition des fonctionnaires constitue également un enjeu important. Une mairie, une sous-préfecture et un hôpital ont chacun des agents comptables, qui exercent le même métier mais travaillent dans trois cadres d'emploi différents, trois fonctions publiques différentes, avec trois concours différents, trois systèmes de rémunération différents, etc. Il convient de faciliter la mobilité des agents et de diversifier les possibilités de parcours professionnels, mais aussi d'enrichir les trois fonctions publiques à travers les échanges d'expérience. Le cadre juridique sera transparent, avec le principe du remboursement par l'employeur de la rémunération de l'agent mis à disposition hors de son administration d'origine et un conventionnement obligatoire entre l'administration d'origine et l'employeur. Le taux de départs à la retraite d'ici à 2012 – 40 % dans certains secteurs de la fonction publique – impose de jeter de telles passerelles.

Deux mesures sont prévues pour encourager les échanges public-privé et permettre ainsi à des fonctionnaires d'effectuer des parcours plus riches tout en acquérant de nouvelles compétences. D'abord, le délai d'incompatibilité entre des fonctions de responsabilité ou de contrôle dans l'administration et des fonctions similaires dans le secteur privé passera de cinq à deux ans ; dans tous les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), il est égal ou inférieur à deux ans, hormis en Allemagne, où il est de trois ans et exceptionnellement de cinq ans. Ensuite, l'autorité de la commission de déontologie sera renforcée car elle ne rendra plus de simples avis, mais des décisions, qui

s'imposeront à l'administration. En outre, un avis de compatibilité mettra l'agent à l'abri de poursuites pénales, à conditions qu'il respecte ses obligations.

Le cumul d'une activité publique et d'une activité privée sera autorisé pendant un an pour créer une entreprise. L'agent pourra soit rester employé à temps plein dans la fonction publique soit bénéficier, de droit, d'une autorisation de travail à temps partiel. L'autorisation de cumul s'appliquera dans les conditions de droit commun pour les agents à temps partiel alors que, depuis le décret-loi de 1936, il fallait travailler à temps complet avant de pouvoir prétendre exercer une autre activité. Cette possibilité ouverte aux créateurs d'entreprise reste cependant dérogatoire, le principe général d'interdiction du cumul restant en vigueur.

Le projet de loi ne comprend donc pas un grand nombre d'articles mais il est important car il traduit six mois de discussions, qui ont abouti à l'accord du 25 janvier. Les agents attendent avec impatience un certain nombre de ces dispositions, notamment celles relatives à la formation, et le projet de loi a reçu un avis favorable, à une large majorité, en Conseil supérieur de la fonction publique de l'État (CSFPE).

M. Jacques-Alain Bénisti, rapporteur, a félicité le ministre pour le consensus social obtenu avec quatre syndicats. Les responsables syndicaux ne sont pas hostiles à cette réforme car, sur certains points statutaires, ils attendent des mesures depuis une vingtaine d'années. Le texte adapte la fonction publique aux enjeux et défis auxquels elle est confrontée. Il s'efforce de combler les inégalités entre le public et le privé. Il incite à la mobilité et à la transversalité entre fonctions publiques – ce qui constitue une véritable révolution – ainsi qu'entre le secteur public et le secteur privé, comme le demandaient les fonctionnaires depuis des années. Il institue le droit individuel à la formation pour les 5,5 millions de fonctionnaires. Même si les modalités d'application seront précisées par décret, il serait d'ores et déjà intéressant de connaître le mode de financement de ce dispositif.

On peut aussi se demander si les dispositions relatives aux mises à disposition n'auraient pas pu être étendues aux fonctions publiques hospitalière et territoriale.

D'autres sujets suscitent également des interrogations. La procédure d'avis tacite, en vertu de laquelle, faute de décision dans un délai d'un mois, l'avis des commissions est réputé favorable restera-t-elle en vigueur ou bien les commissions devront-elles obligatoirement se prononcer de manière expresse ?

Le projet de loi abroge le décret-loi de 1936 sur les cumuls d'activités mais ne régit pas les cumuls d'activités publiques. Des dispositions réglementaires sont-elles prévues en la matière ?

Les commissions administratives paritaires (CAP) communes à plusieurs corps ont suscité des débats avec certains syndicats. Ne serait-il pas pertinent de limiter les regroupements à des corps correspondant à des métiers identiques ?

Enfin, un bilan de ces réformes est-il programmé après deux ou trois ans d'application, afin, en cas de dysfonctionnement, de corriger et de réaménager la législation ?

Le ministre a apporté au rapporteur les réponses suivantes :

— Le financement fait partie des sujets sur lesquels il est souhaitable de parvenir à un accord général avec les partenaires sociaux. Lorsque la formation est dispensée pendant le

temps de travail, cela ne pose aucun problème. En revanche, lorsqu'elle intervient en dehors du temps de travail, le principe d'une surrémunération de 50 % a été évoqué. Cette formule de formation en dehors du temps de travail permet aux agents volontaires de ne pas déséquilibrer leur service. Le débat a été abordé devant le CSFPE et la décision finale sera prise dans le cadre d'un accord global sur la formation qui devra être conclu d'ici à la fin de l'année.

— La loi fixe le principe des mises à disposition pour les trois fonctions publiques, mais prévoit des modalités d'application pour la seule fonction publique de l'État, le schéma qui sera mis sur pied étant destiné ensuite à servir de modèle pour les fonctions publiques territoriale et hospitalière.

— L'utilisation de la procédure d'avis tacite relève du cadre réglementaire. Ce système sert d'aiguillon pour que la commission de déontologie réponde dans un délai convenable. Si un avis formel est requis, les agents sont contraints de passer devant elle et elle doit être en mesure de répondre à toutes les demandes. Le rapporteur pourrait opportunément soulever cette question au cours du débat en séance publique, afin qu'un échange puisse avoir lieu à propos des mesures réglementaires envisagées.

— Le cumul d'activités est autorisé par le chef de service, sans aucune différenciation entre activités publiques et privées, la seule réserve étant qu'il ne nuise pas à la qualité du service. Cette mesure sera très utile, dans les zones rurales, pour le maintien des services publics, à condition, bien sûr, que les agents soient demandeurs.

— Les CAP communes à plusieurs corps ne doivent évidemment concerner que des métiers identiques ou similaires.

— Des « clauses de revoyure » sont prévues, notamment dans le cadre de l'accord relatif à la formation, afin de faire le point régulièrement – au moins une fois par an –, et de permettre des évolutions.

M. Bernard Derosier a rendu hommage à l'autorité et à la force de conviction manifestes du ministre de la fonction publique, qui défendra son texte devant le Parlement trois semaines seulement après l'avoir fait adopter en conseil des ministres. Observant que le projet de loi sur la fonction publique territoriale adopté il y a plusieurs mois par le Sénat n'est toujours pas inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée, il s'est demandé s'il ne fallait pas y voir une conséquence de la querelle entre partisans du Premier ministre et du ministre de l'intérieur.

Il a jugé que le consensus social n'était que relatif, l'accord du 25 janvier n'ayant recueilli la signature que de trois organisations syndicales sur sept, trois autres ayant émis un avis défavorable. Mais le texte n'en est qu'au début du processus d'examen parlementaire, et ces insuffisances peuvent encore être corrigées.

L'opinion, à l'occasion de la crise du contrat première embauche (CPE), a vivement manifesté son inquiétude face à la précarité de l'emploi. Or ce projet de loi ne contient aucune mesure tendant à combattre la précarité dans la fonction publique. Est-il envisagé de faire expressément référence à l'action sociale dans les fonctions publiques d'État et territoriale, de façon à ce que tous les fonctionnaires puissent en profiter ?

Une recommandation européenne puis un arrêt du Conseil d'État ont rendu nécessaire l'abrogation d'une disposition qui permettait aux employeurs publics de verser des aides aux mutuelles de la fonction publique. Quelles sont les intentions du Gouvernement pour régler le problème du financement des mutuelles de la fonction publique, dans le respect du droit communautaire ?

L'article 2 du projet de loi renvoie à un décret l'application du droit individuel à la formation (DIF) dans la fonction publique de l'État alors que, pour la fonction publique territoriale, les modalités sont fixées dans la loi. Cette différence s'explique-t-elle par l'existence de deux DIF, l'un pour les fonctionnaires de l'État, l'autre pour ceux des collectivités territoriales de valeurs différentes ? Par ailleurs, quels moyens seront accordés aux différentes administrations pour mettre en œuvre le DIF ?

La formation tout au long de la vie fait désormais partie du dispositif social français. Mais alors que dans le secteur privé, il est question de « bilan de compétences », le projet de loi relatif à la fonction publique territoriale retient l'expression de « bilan professionnel » ce qui conduit à se demander si cette différence de rédaction cache une subtilité. Des précisions doivent en tout cas être apportées sur les moyens et les procédures nécessaires à mettre en œuvre la reconnaissance de l'expérience professionnelle et la validation de l'expérience professionnelle.

Les mises à disposition fonctionnent très bien dans un sens – État vers collectivités territoriales – mais moins bien dans l'autre. Des mesures sont-elles envisagées pour faciliter la constitution de passerelles dans les deux sens ?

Enfin, la durée de réserve opposée aux fonctionnaires désireux de « pantoufler » est ramenée de cinq à deux ans, ce qui peut paraître bien court et inciter à se demander si cette mesure concerne quelqu'un en particulier.

M. Jean-Christophe Lagarde a tout d'abord observé que le projet de loi ayant recueilli un accord partiel de partenaires sociaux - le consensus absolu étant impossible en la matière – il convenait d'envisager sa modification avec circonspection.

Pour que la mobilité entre fonctions publiques soit effective, il importe que la fonction publique de l'État et la fonction publique territoriale fassent jeu égal, notamment sur les professions en tension comme celle d'infirmière. Pour ne pas vider les hôpitaux, les infirmières qui travaillent dans la fonction publique hospitalière ont été privilégiées par rapport à celles qui œuvrent dans la fonction publique territoriale, les premières étant de catégorie A, percevant une rémunération nettement plus élevée et bénéficiant de conditions de travail plus avantageuses. Des ajustements sont donc à prévoir.

La réduction du délai préalable au « pantouflage » n'est pas illogique et la mobilité vers le secteur privé est même saine et dynamisante pour les cadres moyens. Mais cette réduction ne devrait pas concerner certains postes de la très haute fonction publique, où le délai devrait être maintenu à cinq ans. Dans le domaine de l'armement, notamment, l'État est le donneur d'ordres principal et les agents publics détiennent un pouvoir de commande sur les entreprises. C'est par conséquent un problème d'éthique républicaine.

S'agissant du cumul d'activités, les agents qui veulent travailler davantage pour gagner davantage sont enfermés dans une situation inacceptable alors que le seul critère devrait être de déterminer si le cumul nuit ou non au service.

M. Michel Piron s'est félicité de la reconnaissance de l'expérience professionnelle qui professionnalisera les concours et recentrera la fonction publique sur les métiers plutôt que sur les formations académiques. La traduction réglementaire du dispositif sera essentielle : elle instituera plus ou moins d'allègements dans les exigences inhérentes aux concours, plus ou moins de reconnaissance des expériences passées. Comment faire en sorte que ceux qui ont largement prouvé leur compétence ne soient pas contraints à passer un nombre excessif d'épreuves ?

Par ailleurs, comment seront choisis les membres des commissions de déontologie et quelle sera la portée de leurs avis qui, par leur caractère impératif, s'apparentent à de vraies décisions ?

Combien, enfin, à une centaine près, la fonction publique d'État compte-t-elle de corps, des nombres variant de 900 à 1 200, voire à 1 700 étant parfois évoqués ?

M. Xavier de Roux s'est interrogé sur les moyens d'améliorer la qualification des maîtres d'apprentissage. Il a souhaité savoir si la VAE sera personnelle ou liée aux fonctions exercées et comment les commissions de validation seront composées.

Le ministre a apporté aux intervenants les précisions suivantes :

— Alors que depuis huit ans, les gouvernements successifs, de gauche comme de droite, n'étaient pas parvenus à un accord, celui conclu en janvier dernier a recueilli l'approbation de trois organisations syndicales représentatives de la fonction publique, une s'étant abstenue et seules trois autres s'étant prononcées défavorablement. Tout le monde a fait preuve d'esprit de responsabilité et, même s'il n'est pas total, le consensus mérite d'être souligné.

— L'action sociale est de la compétence du Gouvernement pour les fonctions publiques de l'État et hospitalière mais, pour la fonction publique territoriale, elle se heurte à une limite : l'autonomie des collectivités territoriales. Il serait envisageable de définir un socle commun, à condition que les collectivités territoriales ne changent pas de discours en réclamant à l'État un cadre en faveur de l'action sociale pour lui reprocher le lendemain de chercher à imposer ses vues. En tout cas, le Gouvernement est ouvert aux propositions de l'Assemblée et les ministres chargés de la fonction publique et des collectivités territoriales sont parfaitement d'accord sur ce dossier, comme c'est toujours le cas entre membres du Gouvernement.

— Au-delà de la mise en œuvre de la loi du 3 janvier 2001, la REP et la VAE contribuent très largement à répondre à la problématique de la précarité : des agents aujourd'hui bloqués par des concours trop académiques verront reconnaître l'expérience qu'ils ont acquise dans le privé ou en qualité de contractuels. Le parcours d'accès aux carrières territoriales, hospitalières et de l'État (PACTE) fonctionne bien dans la fonction publique de l'État, avec 15 à 20 % d'engagements de recrutement pour les agents de catégorie C ; la fonction publique territoriale accuse du retard mais la situation s'améliore. Il s'agit, pour des jeunes présentant une qualification inférieure au baccalauréat, de souscrire un contrat de formation : ils consacrent au moins 20 % de leur temps à la formation, tout en travaillant comme fonctionnaire stagiaire. Ce dispositif est indispensable au regard du phénomène de surqualification dans les trois fonctions publiques, qui touche surtout les catégories C. Les conséquences sont doubles : le déroulement de carrière des fonctionnaires

surdiplômés est insatisfaisant ; les personnes à qui ces emplois sont destinés ne peuvent accéder à la fonction publique.

— S'agissant des mutuelles, le Gouvernement se concerta très étroitement avec les partenaires sociaux et travaille dans la transparence. L'objectif est clairement de définir un cadre juridique et comptable permettant de maintenir la participation de l'employeur public en faveur des mutuelles, comme cela se pratique dans le secteur privé. Les représentants du ministère et les partenaires sociaux ont rencontré ensemble les experts de la Commission européenne à ce sujet. Si une mesure législative s'avère nécessaire, elle pourra être introduite dans le projet de loi par amendement.

— L'État consacre déjà 7 à 8 % de sa masse salariale à la formation. Il n'est pas prévu pour l'heure d'accroître ces crédits, mais cela pourra être étudié lorsque le bilan de la loi sera effectué. En outre, les nouveaux dispositifs pourront être complétés dans le texte sur la fonction publique territoriale.

— La mobilité requiert des systèmes de financement et de rémunération identiques, avec une approche par métier. Un répertoire des métiers a été créé dans le cadre de l'Observatoire de l'emploi public : il comprend d'ores et déjà 230 « fiches métiers », validées avec les partenaires sociaux, qui permettront les passages d'une fonction publique à l'autre. S'agissant des infirmières, elles peuvent appartenir à la catégorie A dans la fonction publique hospitalière car elles peuvent y exercer des fonctions d'encadrement, ce qui n'est pas le cas dans la fonction publique territoriale.

— Le texte permet de résoudre les cas d'agents employés à temps partiel qui n'ont pas le droit de compléter leur activité. Il était choquant que le droit du travail l'autorise et que la fonction publique l'interdise.

— Les assistantes maternelles employées par les mairies devaient détenir un « CAP petite enfance », ce qui empêchait le recrutement de personnes pourtant agréées par les conseils généraux. L'agrément du conseil général comme équivalence d'un « CAP petite enfance » a été validé, et une commission des équivalences examine les cas poste par poste. Pour la REP, une commission permettra aux fonctionnaires et aux personnes issues du secteur privé d'obtenir une équivalence pour se présenter à un concours.

— Le nombre de corps avoisine les 1 200 mais 300 sont en cours d'extinction naturelle, le solde étant de 920 environ. Des conférences dédiées à la gestion des ressources humaines (GRH) ont été mises sur pied depuis le début de l'année avec les ministères de l'agriculture, de l'équipement, de la santé, des affaires sociales, de la défense, de l'intérieur et de la culture, afin de suivre le nombre de départs en retraite et d'examiner les prévisions de recrutement, les modalités de recrutement, les niveaux de formation, les profils de poste, etc. Sur cette base, la fusion de 70 corps est envisagée, ce nombre devant même passer à 80 ou 100 d'ici à la fin de l'année. Les métiers de la fonction publique y gagneront en lisibilité, l'enjeu étant de créer une vraie attractivité pour les jeunes entrant dans la vie active, de leur offrir des déroulements de carrière intéressants et ainsi de parvenir à compenser les départs à la retraite.

— Le PACTE répond aux problèmes soulevés par M. de Roux dans la fonction publique territoriale. Dans ce dispositif, 20 % du temps de travail est consacré à la formation et un emploi fixe est garanti aux jeunes entrant dans le parcours. Il n'en reste pas moins que le déficit en maîtres d'apprentissage doit en effet être comblé. Le DIF, outil de formation

relativement souple, peut également être utilisé pour former des maîtres d'apprentissage, en accord avec les agents.

— Les commissions de validation des acquis de l'expérience existent déjà : elles sont mises en place avec l'éducation nationale, les formations diplômantes suivant un cahier des charges strict.

*

* *

Informations relatives à la Commission

La Commission a désigné les candidats à la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'immigration et l'intégration :

- *Membres titulaires : MM. Philippe Houillon, Thierry Mariani, Claude Goasguen, Mansour Kamardine, Didier Quentin, Serge Blisko, Bernard Roman.*
- *Membres suppléants : MM. Patrick Delnatte, Guy Geoffroy, Yves Jego, Jérôme Rivière, Christophe Caresche, Jean-Christophe Lagarde.*

La Commission a désigné les candidats à la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information :

- *Membres titulaires : MM. Philippe Houillon, Christian Vanneste, Guy Geoffroy, Dominique Richard, Thierry Mariani, Patrick Bloche, Christian Paul.*
- *Membres suppléants : MM. Laurent Wauquiez, Christian Kert, Emmanuel Hamelin, Patrice Martin-Lalande, Didier Mathus, Jean Dionis du Séjour.*